REPORT OF THE

Auditor General

of New Brunswick

Volume 1

2004

105-02977/

REPORT OF THE

Auditor General
of New Brunswick

Volume 1

2004

Published by:
Office of the Auditor General
Province of New Brunswick

October 2004

ISSN 0382-1420

Office of the
Auditor General

Bureau du
vérificateur général

New
Nouveau Brunswick

The Honourable Bev Harrison
Speaker of the Legislative Assembly
Province of New Brunswick

Sir

As required under Section 13(1) of the *Auditor General Act* I am submitting Volume 1 of my 2004 Report to the Legislative Assembly.

Respectfully submitted

Daryl C. Wilson, FCA
Auditor General

Fredericton, N. B.
26 October 2004

Tel/Téléphone:
(506) 453-2243
Fax/Télécopieur:
(506) 453-3067

P.O. Box 758
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5B4

Case postale 758
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5B4

Salmon Stocks, Habitat, and Aquaculture

Foreword

To Canadians, salmon represents strong and deep ties to our heritage. Salmon has sustained families and communities for generations and has contributed significantly to the economies of British Columbia and the Maritime provinces. Salmon is also a key part of the recreational sports fishing industry on both coasts. Canada is the fourth largest farmed salmon producer in the world; salmon aquaculture provides substantial economic benefits for coastal and rural communities.

In recent years, however, salmon stocks on both the east and the west coasts have been under intense pressure, and Atlantic salmon commercial fisheries in the Maritime provinces have been closed for many years to safeguard the resource. There has been considerable discussion of the effects of salmon aquaculture on wild salmon and the marine environment, including opposition to net-pen salmon farming operations from environmental groups and negative media coverage.

The Auditors General of Canada, British Columbia and New Brunswick are tabling separate reports to their respective legislatures on salmon-related issues. Between 1997 and 2000, the Auditor General of Canada conducted three audits that focussed on Pacific salmon, and this year it completed a follow-up of these audits in collaboration with the two provincial audit offices. The Auditor General of British Columbia examined the provincial government's role in sustaining wild salmon, and the Auditor General of New Brunswick looked at salmon aquaculture in that province.

Fisheries and Oceans Canada is responsible for ensuring that salmon and their habitat are protected, and it is the lead federal agency for aquaculture development. The provincial governments in British Columbia and New Brunswick have strongly supported the development of aquaculture in their provinces. In British Columbia, various provincial departments are responsible for managing lands and natural resources in ways that sustain wild salmon.

Our three audits were performed concurrently; our offices participated jointly in certain audit-related processes and shared information on a regular basis. As a result, we were able to accomplish more with less duplication of effort and achieve a broader view and understanding of the issues.

Wild salmon and their habitat

The purpose of policy is to provide a broad framework for a shared vision to guide decisions and activities. Canada's policy on salmon and salmon aquaculture should set clear objectives for managing both wild and farmed salmon and the interactions between them. At the federal level, Fisheries and Oceans Canada has been struggling since 2000 to finalize a wild salmon policy designed to conserve the genetic diversity of wild salmon and protect their habitat. Stakeholders have called for the policy to be finalized to clarify how conservation should be implemented and how fisheries should be managed. At the provincial level, British Columbia does not have a clear vision and an overarching strategy for wild salmon sustainability.

Two of our three audits noted gaps in policy implementation. Fisheries and Oceans Canada, for example, has never reported on the status of fish habitat conservation in Canada or assessed the effectiveness of its Habitat Policy. These continue to be significant challenges for the Department. Similarly, reporting by provincial ministries and agencies in British Columbia on performance relating to sustaining wild salmon is weak.

Salmon aquaculture

All three audits identified gaps in coordination between the federal and provincial governments. Despite numerous committees, agreements, and protocols between the two provinces and the federal government, problems still exist. For example, there are concerns about how long it takes to secure approvals for aquaculture sites, a key aspect of regulating salmon aquaculture.

The three audits also found significant gaps in the scientific knowledge about the potential effects of salmon aquaculture. Fisheries and Oceans Canada's Aquaculture Policy Framework expresses a strong commitment to developing a sustainable aquaculture industry in Canada. But when assessing applications for aquaculture sites, the Department needs to apply more credible, science-based criteria to ensure that approved sites are properly located. It has had difficulty assessing the cumulative effects of salmon aquaculture on wild salmon stocks. And it has to determine how to control the deposit of deleterious substances by salmon aquaculture operations. Wild salmon and habitat remain susceptible to the effects of salmon aquaculture.

In New Brunswick, auditors found that stakeholders have yet to share a common vision of sustainable aquaculture. Therefore the Province lacks a comprehensive strategy for aquaculture development and the management of significant risks. In addition, there are deficiencies in both the monitoring of aquaculture activities and the enforcement of compliance. For example, the provincial government does not adequately monitor aquaculture producers' compliance with the terms of their leases and aquaculture licences. Unlike British Columbia, New Brunswick does not monitor escapes from salmon cages, nor does it require that escapes be reported.

The Salmon Aquaculture Policy Framework of the Province of British Columbia calls for relocating a number of sites that are poorly located and implementing new siting criteria, but key issues remain undecided. British Columbia's guidelines, and siting decisions made in New Brunswick, are based on scientific information that is less than complete.

Need for prompt, concerted action

Concerns about salmon and salmon aquaculture are not new, and neither are attempts to improve the state of the resource and its habitat. But progress has been slow. In the meantime, some salmon populations are in trouble, habitat loss continues to occur, and it is not known what long-term effects salmon aquaculture is likely to have on the natural resource or the environment.

Prompt, concerted action is required if the salmon fisheries and salmon aquaculture are to be sustainable. It is also imperative that more than a single level of government be involved in the solution. The collaboration of a variety of agencies within each government and between governments is essential. We urge our respective governments to take immediate action on these important issues.

Sheila Fraser, FCA
Auditor General of Canada

Johanne Gélinas
Commissioner of the Environment and Sustainable Development

Wayne Strelioff, FCA
Auditor General of British Columbia

Daryl Wilson, FCA
Auditor General of New Brunswick

The chapter "Fisheries and Oceans Canada—Salmon Stocks, Habitat, and Aquaculture" is available on the Office of the Auditor General of Canada Web site (www.oag-bvg.gc.ca). For copies, contact

Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, Stop 10-1
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Telephone: (613) 952-0213, ext. 5000, or 1-888-761-5953
Fax: (613) 954-0696
E-mail: distribution@oag-bvg.gc.ca

The report "Salmon Forever: An Assessment of the Provincial Role in Sustaining Wild Salmon" is available on the Office of the Auditor General of British Columbia Web site (www.bcauditor.com). For copies, contact

Office of the Auditor General of British Columbia
8 Bastion Square
Victoria, BC
V8V 1X4

Telephone: (250) 387-6803, or 1-800-663-7867
Fax: (250) 387-1230

The report "New Brunswick Salmon Aquaculture" is available on the Office of the Auditor General—Province of New Brunswick Web site (www.gnb.ca/OAG-BVG/Index.htm). For copies, contact

Office of the Auditor General—Province of New Brunswick
Sixth Floor, Carleton Place
520 King Street
P.O. Box 758
Fredericton, NB
E3B 5B4

Telephone: (506) 453-2243
Fax: (506) 453-3067
E-mail: www.oag@gnb.ca

New Brunswick Salmon Aquaculture

Contents

Background 7
Scope 9
Results in brief 10
Risks associated with the salmon cage culture industry 15
Regulatory activities 37
Public effectiveness reporting 65
Conclusion 67

New Brunswick Salmon Aquaculture

Background

1. The New Brunswick salmon aquaculture industry generated 39,000 metric tonnes of fish in 2002 with a total value of $195 million, making it the largest grossing agri-food commodity produced in the Province. By comparison, the second most valuable commodity was potatoes which had a value of $126 million for that year. Of the revenue generated by salmon aquaculture, an estimated 75% comes from exports to the United States. The remainder comes from Canadian sales. The salmon aquaculture industry in New Brunswick creates thousands of direct and indirect jobs for provincial residents and is a source of millions of tax dollars. As a result, it has had a positive impact on the quality of life of many New Brunswickers, particularly those in the Charlotte County area.

2. With the approval of various departments of the Province and the government of Canada, the salmon aquaculture industry uses coastal Crown lands and waterways to grow out hatchery salmon smolts to market size. The Department of Agriculture, Fisheries, and Aquaculture is the lead provincial agency in the development of the provincial aquaculture industry, and administers leasing of Crown lands to aquacultural producers and licensing of associated cage culture operations. It is also responsible for ensuring that terms of legislation, leases and licenses are complied with by producers. The Department of the Environment and Local Government issues environmental approvals, administers pertinent environmental legislation, and takes steps to ensure that producers comply with the terms and conditions of their Certificates of Approval to Operate. The government of Canada also assumes some responsibility in developing the industry, managing associated environmental risks, and doing research through the Department of Fisheries and Oceans, and Environment Canada.

3. The first salmon aquaculture site was approved for New Brunswick in 1978 and commenced operations in 1979. The present number of 96 sites was reached in 2000. All provincial marine

finfish aquaculture sites are located in the Bay of Fundy area, and most are stocked entirely with salmon. A few producers in the region are also stocking other species of finfish (e.g. halibut) on a trial basis in an attempt to reduce their reliance on a single species and take advantage of growing markets for those species. Salmon production continues to rise, having nearly tripled between 1998 and 2002.

Table I - Bay of Fundy Salmon Aquaculture Data – 1998 to 2002

Year	Number of Sites	Volume (Metric tons)	Estimated # of Fish @ 4 kg each	$ Value (in thousands)
1998	78	14,232	3,588,000	106,678
1999	87	22,000	5,500,000	150,000
2000	96	29,100	7,275,000	181,500
2001	96	33,900	8,475,000	180,010
2002	96	38,900	9,725,000	194,500

4. Infectious salmon anemia (ISA), a potentially fatal viral disease of salmon, has resulted in significant financial losses to the industry. It first arrived in the Bay of Fundy in the mid-1990s. Since then, the Department of Agriculture, Fisheries, and Aquaculture (DAFA) has concentrated much of its effort on attempting to reduce the incidence of that disease.

5. As a result of salmon cage culture operations, residues (fish waste and potentially operational waste, uneaten feed, and other residues) end up on the sea bed under cages. Since 2002, the Department of the Environment and Local Government (DELG) has had responsibility for monitoring the environmental conditions under cage sites and enforcing provincial environmental standards. Prior to that, DAFA was responsible for environmental monitoring and enforcement.

6. Despite the economic benefits associated with the industry, stakeholders such as traditional fishers, the Atlantic Salmon Federation and the Conservation Council of New Brunswick have expressed concerns about the growth of salmon aquaculture in the Bay of Fundy region. In fact, most recent applications to develop new aquaculture sites have been strongly opposed by certain stakeholder groups. Opposition relates to potential negative impacts on the Bay of Fundy eco-system, conflicts over coastal land use, and the loss of traditional fishing grounds.

Why the Office of the Auditor General looked at salmon aquaculture

7. Our Office mission statement is as follows:

We promote accountability by providing objective information to the people of New Brunswick through the Legislative Assembly.

8. Because of the economic activity it creates, and the potential environmental and social impacts it may have, we consider the salmon aquaculture industry to be very significant to New Brunswickers. Further, significant amounts of provincial resources are being used to manage risks associated with the industry. Consequently, we feel that a project to look at provincial involvement in the salmon aquaculture industry is of value to the Legislative Assembly.

9. Our key findings and recommendations refer to salmon aquaculture. However, we feel that they may also be applied to other finfish species, an area that is likely to grow in importance in the future as the Province and the aquaculture industry continue in their efforts to commercialize the production of halibut, cod and other finfish species.

Scope

10. Our objective for this project was:

To determine whether Province of New Brunswick programs ensure that New Brunswick salmon cage culture operations are economically, environmentally, and socially sustainable.

11. In working towards achieving this objective, we focused on key risks associated with the salmon aquaculture industry in New Brunswick that could potentially have a negative impact on the sustainability of salmon cage culture operations, and the extent to which those risks are being managed.

12. In completing our work, we interviewed employees of the Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture, the Department of the Environment and Local Government, the Department of Natural Resources, Business New Brunswick, the two New Brunswick salmon aquaculture associations that existed at the time of our work, and other New Brunswick aquaculture industry stakeholders. We reviewed legislation, commercial aquaculture licenses, aquaculture leases, and environmental Certificates of Approval to Operate. We also reviewed provincial policies, along with various other documents prepared by provincial

departments, the aquaculture industry, and other organizations both inside and outside New Brunswick. We also performed detailed testing of certain regulatory activities associated with the licensing and monitoring of coastal cage culture operations.

13. Our work was performed concurrently with related audit projects undertaken by the Office of the Auditor General of Canada and the Office of the Auditor General of British Columbia. We worked cooperatively with those two offices as part of our audit process.

Results in brief

Risks associated with the salmon cage culture industry

14. There are many risks associated with the New Brunswick salmon cage culture industry that are of public concern. Those risks may be broken down into three categories as follows:

- **Economic risks are risks that may impact on the economic viability of the industry as a whole, thereby threatening underlying jobs and economic activity (e.g. fish diseases like Infectious Salmon Anemia).**
- **Environmental risks are risks that may impact negatively on the environment, fish and wildlife, or the ecosystem in general (e.g. pollution in coastal waters caused by waste from cage culture sites).**
- **Social risks are risks that Crown lands and waterways, and other public resources used for the aquaculture industry may be better used for other purposes or that prior users of those public resources may be displaced (e.g. displacement of traditional fishers by the salmon cage culture industry).**

15. We feel that the Province has a responsibility to ensure that risks of public concern are considered and, where it is cost effective to do so, are managed. Current provincial programs address risks to some extent but there is no coordinated risk management system.

Comprehensive provincial strategy for salmon aquaculture

16. We feel that the Province should develop a comprehensive provincial strategy for the salmon aquaculture industry. Such a strategy would provide a basis for provincial decision making in connection with the industry. The process of developing that strategy should include consultation with all involved organizations to develop consensus on:

- goals and objectives for aquaculture that strike a balance between competing interests (i.e. economic, environmental, and social);

- the publicly-significant risks associated with the industry that should be managed;

- who should manage identified risks, how those risks should be managed, and who has ultimate responsibility for ensuring that those risks have been adequately managed;

- a list of performance indicators that can be used for public reporting purposes as a means of evaluating the effectiveness of the Province in carrying out the strategy; and

- approaches for dealing with pressing strategic issues such as, for example, using an integrated coastal zone management approach to address the issue of space limitations for salmon cage culture sites in New Brunswick.

Research

17. At present, provincially-funded research is primarily development related. Additional environmental research is needed to reduce current gaps in knowledge about how the cage culture industry interacts with the eco-system in the Bay of Fundy area, and therefore what level of salmon aquaculture is truly sustainable. Such knowledge would provide the basis for development of improved regulatory standards. Until sufficient research has been completed and applied to the development of regulatory standards, regulators and others cannot be certain if current aquaculture practices are completely innocuous, or if they are causing temporary or even permanent damage to our environment. We therefore recommended that the Province advocate for federal completion of environmental research where knowledge gaps currently exist in areas of concern to New Brunswick.

Regulatory activities

Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture (DAFA)

18. DAFA is responsible for issuing new and amended commercial aquaculture licenses. DAFA is also responsible for ensuring that terms of the *Aquaculture Act* and Regulation, aquaculture leases, and Commercial Aquaculture licenses are complied with. We were pleased to note that a new monitoring and enforcement section was set up in DAFA during 2003. However, only selected monitoring activities have commenced to date, so monitoring of producer compliance with provincial standards and related enforcement activities remains

inadequate. For example, there is no monitoring for compliance with license terms limiting species and strains of fish that may be stocked or the maximum holding unit capacity of cages on sites.

19. We noted examples during our work where new and amended commercial aquaculture licenses were issued by DAFA before all related approvals were received from the government of Canada and/or DELG. Additionally, we noted one case where on-site activity was allowed prior to issuance of the license. We recommended that provincial aquaculture licenses should not be issued or amended, nor should onsite activities be allowed, until all necessary regulatory approvals have been obtained.

20. Because stocking levels directly affect the impact of a cage site on fish health and the environment, an approved production limit is set as a term of each commercial aquaculture license. There is much anecdotal and some documentary evidence that overstocking of cage sites has been widespread in New Brunswick. For example, in one case we reviewed the producer had introduced enough fish to nearly double the approved production limit shown on their license. Some work has commenced on monitoring and enforcing approved production limits, but we have recommended that DAFA enhance efforts in this area by expanding the information it obtains from producers and ensuring that actual sales from a site do not exceed approved production limits.

21. We also recommended that consideration be given to transferring responsibility for setting approved production limits, and for monitoring and enforcing compliance with them, to DELG. We based this recommendation on the fact that stocking levels appear to have the most significant impact on the mandate of that department.

22. Further, we recommended that producer compliance with key license terms such as species and strains of fish that may be stocked, the maximum holding unit capacity of cages on a site, and the maximum stocking density permitted at the site be monitored and enforced. That is not currently the case.

Department of the Environment and Local Government (DELG)

23. DELG is responsible for issuing new and amended environmental Certificates of Approval to Operate to all producers. It is also responsible for ensuring that terms of

environmental legislation and environmental Certificates of Approval to Operate are complied with by producers. DELG assumed this responsibility in 2002 and is still in the process of implementing certain necessary regulatory activities.

24. DELG determined in its 2003 testing that environmental conditions were below target levels at 35% of Bay of Fundy cage culture sites, up from 30% in 2002 testing. All of those sites were therefore in need of remediation. At the time of our audit, all remediation plans were well into the process of being developed for sites found to be in need of remediation as a result of 2002 testing.

Department of Natural Resources (DNR)

25. DNR transfers administration and control over parcels of Crown land to be used for aquacultural purposes to DAFA after conducting a departmental review of the proposed site for acceptability. DNR has no direct monitoring and enforcement responsibilities in connection with that land once it is transferred to DAFA, but does bear ultimate responsibility for the management of Crown lands under the *Crown Lands and Forests Act*.

26. DNR typically monitors compliance with lease terms for Crown lands under its own management. DAFA acts as the lessor of Crown land used for aquacultural purposes but does no monitoring of producer compliance with aquaculture lease terms. Consequently, we recommended that DNR ensure that DAFA is monitoring compliance with aquaculture leases over Crown land transferred to DAFA. In conjunction with this, we recommended that DNR and DAFA develop and sign a memorandum of understanding for aquaculture that clearly defines the duties of each department in relation to this land. We feel this is an important step in ensuring that necessary regulatory activities in connection with Crown land are completed.

Access to/sharing of information

27. The *Aquaculture Act* restricts provincial departments from accessing producers' financial information for any reason. DAFA applies section 29 of the Act to restrict provincial departments from disclosing to the public any individual site information considered confidential and to limit the documentary information that can be shared between departments. These restrictions may limit the ability of provincial departments to effectively monitor and enforce provincial operating and environmental standards. They may

make coordination of provincial activities with those of federal departments more difficult. And they may also preclude public policy decisions being taken in an environment of transparency. For example:

- DAFA does not disclose certain documentary information about individual sites to other provincial departments that might be useful to them in carrying out monitoring and enforcement activities. We do not feel that their restriction is supported by the *Aquaculture Act* and believe that DAFA should seek a legal opinion to clarify the matter.

- The lack of access to financial information may make it more difficult or impossible for DAFA to build an enforceable case against producers who are suspected of overstocking their sites.

- Significant limits are placed on the amount of information disclosed publicly pursuant to applications for new aquaculture sites. For example, the public is not provided with information on the proposed size of a farm nor the number of fish to be stocked. This makes it difficult for the public and stakeholders to provide meaningful input.

28. We also noted that DELG does no regular public reporting of the environmental rating of individual aquaculture sites, nor any other specifics from monitoring activities associated with those sites. This is pursuant to the wishes of producers. It does provide such information in response to formal requests under the provincial *Right to Information Act*. By comparison, the Province of British Columbia routinely makes such information public.

29. We consequently recommended that DAFA take appropriate steps to ensure that sufficient information is accessible by provincial departments and reported publicly. Further, where legal restrictions apply, we recommended that DAFA give consideration to proposing changes to the existing *Aquaculture Act* and Regulation to remove those restrictions.

Reporting on program effectiveness

30. We recommended that DAFA, DELG and DNR establish procedures to measure and report on the effectiveness of provincial programs that impact on the salmon cage culture industry. Such reporting should be clearly linked to the

objectives of those programs. Current annual reports of those departments provide no such reporting. Legislators need this information to make informed judgements about the industry and provincial involvement in it, as do New Brunswick citizens.

Other

31. The salmon aquaculture industry in the Bay of Fundy is subject to the risk of catastrophic losses. Recently serious economic losses have occurred as a result of ISA and the threat of losses due to severe weather conditions is always present. Producers do not appear to have adequately insured themselves against the risk of catastrophic losses. This creates an economic risk for the Province. We recommended that DAFA develop a strategy covering industry compensation for catastrophic losses, in consultation with industry and the government of Canada. We further feel that producers should bear primary responsibility for managing the risk of catastrophic losses by carrying adequate insurance and/or other means as necessary.

32. DAFA has taken a number of steps to reduce the risk of fish disease occurring at salmon cage culture sites on the Bay of Fundy. It has developed the Bay of Fundy Marine Aquaculture Site Allocation policy that addresses disease transmission issues through careful siting of farms, moving to single year class farming within particular areas, and other practices. It has also developed a draft fish health policy, which is expected to be approved in final form during 2004, that includes a harvest boat protocol under which harvest boats are now being certified. Based on 2003 results, it appears that DAFA's efforts have helped control the incidence of ISA. However, we would caution that it is risky to draw a firm conclusion from the single year of positive data that has been reported.

Risks associated with the salmon cage culture industry

33. The paper *"Managing Risk in the New Economy"* published in January 2001 by the AICPA/CICA Risk Advisory Services Task Force, defines risk as:

> *the chance of something happening that will have an impact on objectives. It is measured in terms of consequences and likelihood.*

34. It defines the risk management process as:

> *the systematic application of management policies, procedures, and practices to the tasks of establishing the context, identifying, analyzing, assessing, managing, monitoring and communicating risk.*

35. Implicit in all provincial programs is that there is a risk (or risks) that must be managed. In order for the Province to become involved, that risk must be:

- significant enough to legislators and New Brunswick citizens to warrant using provincial resources in its management; and

- most effectively and efficiently managed by the Province (i.e. as opposed to some other organization).

36. Typically, governments manage risk by setting standards through legislation, licenses, leases, environmental Certificates of Approval to Operate, or some other legally enforceable means. They then monitor activities to ensure that those standards are being complied with and take enforcement action where necessary.

37. In general, we believe that the Province needs to have a good understanding of the significant public risks associated with the aquaculture industry and their potential consequences. It needs to decide which of those risks it must manage on behalf of legislators and New Brunswick citizens and which are better managed by other organizations. It also needs to ensure that where other organizations can better manage a particular risk, they are in fact doing it, for example by ensuring that producers carry adequate insurance against catastrophic losses.

38. For the most part, we believe that provincial departments have a good understanding of risks associated with the aquaculture industry and are attempting to manage those judged as important to legislators and New Brunswick citizens. However, we feel that a more formal approach to identifying risks associated with salmon aquaculture and clearly establishing responsibility for managing those risks would prevent an important risk area from "falling through the cracks", leading to significant problems later on.

39. There are three categories of risk related to the aquaculture industry that are of concern to the New Brunswick public. They are:

- **Economic risks** - risks that may impact on the economic viability of the industry as a whole, thereby threatening the underlying jobs and economic activity.

- **Environmental risks** – risks that may impact negatively on the environment, fish and wildlife, or the ecosystem in general.

- **Social risks** – risks that Crown lands and waterways, and other public resources used for the aquaculture industry, may be better used for other purposes or that prior users of those public resources may be displaced.

40. All three categories of risk must be managed adequately to realize the goal of a sustainable salmon aquaculture industry.

41. A list of risks associated with the salmon aquaculture industry had not been developed by the time of our audit. With the assistance of DAFA, DELG, DNR and input from representatives of Business New Brunswick, the two industry associations that existed at the time of our work, the Conservation Council of New Brunswick, and the Atlantic Salmon Federation, we prepared such a list. Identified risks are presented in Table IIA. Some associated risk management techniques that could be used are presented in Table IIB.

Table IIA – List of risks associated with the salmon aquaculture industry

Description of risk	Category of risk			Looked at in this project?
	Economic	Environmental	Social	
Salmon disease and parasites	Yes	Yes	No	Yes
Single-species reliance (i.e. salmon)	Yes	No	No	Yes
Reliance on US market/lack of alternate markets	Yes	No	No	Yes
Industry not competitive	Yes	No	No	Yes
Lack of protection for the industry against catastrophic losses	Yes	No	No	Yes
Negative perception of the industry	Yes	No	No	Yes
Lack of space in NB for industry growth	Yes	No	No	Yes
Delays in moving product due to border security issues	Yes	No	No	No
Problems with food safety	Yes	No	Yes	No
Problems with food quality	Yes	No	No	No
Fish escapes	Yes	Yes	No	Yes
Transmission of diseases from farmed salmon to wild stocks	Yes	Yes	No	No
Negative impacts on environment from discharge of contaminants from cage sites into coastal waters feces, feed residue, therapeutants, etc.)	Yes	Yes	Yes	Yes
Inappropriate/inefficient use of Crown Lands resulting from the assignment of Crown lands and waterways for aquacultural use (i.e. Crown lands and waterways used for the aquaculture industry may be better used for other purposes, prior users of those public resources may be displaced, and/or financial returns to the Province from Crown lands are not optimized.)	Yes	No	Yes	No
Inefficient operations. e.g. poor feed conversion rate (i.e. weight of fish and other materials used for feed compared with weight of fish actually produced)	Yes	Yes	Yes	No
Damage to adjoining land and/or nearby beaches by aquaculture operations	Yes	Yes	Yes	No

Table IIB – List of some potential risk management techniques				
Risk Management Strategy	Categories of risks it could be used to manage			Discussed in this Report?
	Economic	Environmental	Social	
Preparing, implementing, and maintaining an overall plan for sustainable aquaculture in New Brunswick	Yes	Yes	Yes	Yes
Coordinating developmental and regulatory activities between the two levels of government	Yes	Yes	Yes	Yes
Ensuring that sufficient research has been completed upon which to base comprehensive public standards for the industry	Yes	Yes	No	Yes
Ensuring that effective and enforceable legislation, regulations, and standards are in place.	Yes	Yes	Yes	Yes
Ensuring industry compliance with provincial legislation, regulations, and standards	Yes	Yes	Yes	Yes
Ensuring that decision-makers (i.e. program managers, legislators, stakeholders, and taxpayers) obtain sufficient, accurate and timely information about the industry and the Province's involvement with it.	Yes	Yes	Yes	Yes

42. In the remainder of this section, we look at a number of the key risk areas for aquaculture and the extent to which the potential risk management techniques identified above are being employed. We also provide recommendations where we feel risks could be managed more efficiently or effectively. Note that the discussion of some of the key risk areas and management techniques is deferred until the next section where we look at provincial regulatory activities specifically related to salmon aquaculture cage sites.

43. We would also note that while we did not look specifically at provincial involvement in the management of food safety risks of farmed salmon, we do feel that adequate application of some of the risk management techniques identified above (e.g. ensuring industry compliance with provincial legislation, regulations, and standards) may have positive impacts on food safety risk as well.

Provincial strategy for the salmon aquaculture industry

44. Under the 1989 Canada-New Brunswick Memorandum of Understanding on Aquaculture Development (MOU), New Brunswick has primary responsibility for the management and development of the aquaculture industry in consultation with Fisheries and Oceans Canada. The Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture (DAFA) represents the Province on the MOU Steering Committee. DAFA and, more recently, the Department of the Environment and Local Government (DELG)

have undertaken significant roles related to the industry. Further, the Department of Natural Resources (DNR) has involvement as the holder of the Crown land upon which aquaculture operations are based and due to its "protection" responsibilities for fish and wildlife habitat. Business New Brunswick has also played a role by providing financial support to the industry.

45. Federally, the Department of Fisheries and Oceans (DFO), Environment Canada, the Atlantic Canada Opportunities Agency, and other organizations are involved in regulating, doing research related to, and/or funding the industry.

46. At the time of our work, two producer organizations existed in New Brunswick: the New Brunswick Salmon Growers Association and the Aquaculture Association of New Brunswick.

47. Industry stakeholders include the Atlantic Salmon Federation, the Conservation Council of New Brunswick, the Bay of Fundy Fishermen's Association, the Eastern Charlotte Waterways Association, and private citizens groups.

48. All these organizations have different objectives, priorities and interests in relation to the industry. For example, consider the somewhat different priorities in connection with aquaculture represented in the following mission/objective statements taken from 2002/2003 departmental annual reports.

> *"To promote sustainable growth of the Agriculture, Fisheries, and Aquaculture sectors through innovative partnerships, targeted policies and programs resulting in greater prosperity for New Brunswickers." (DAFA)*
>
> *"Healthy environment, strong communities" (DELG)*
>
> *"To provide social and economic opportunities on Crown land that are consistent with maintaining a naturally diverse and healthy environment. To protect and enhance the value of Crown land."*
>
> *"To protect and manage the full range of fish and wildlife species, habitat and biodiversity across the New Brunswick landscape."*
>
> *"To sustainably manage consumptively-used fish and wildlife species." (DNR)*

49. We feel that an important role of the Province is to establish and maintain a balance between competing interests, both internal and external to government. A number of organizations we talked to have the perception that the Province favours development of the salmon aquaculture industry over other considerations and gives most weight to potential economic benefits in its decision making. A representative of one organization stated, *"Licensees can put pressure on developmental agencies and make life difficult for those agencies who might be the naysayers in the process."* On the other hand, industry representatives have indicated that governments are unduly restricting development of the industry. There seems to be no shared vision of "sustainable aquaculture" in New Brunswick. In fact, the various organizations listed above often work at cross purposes.

50. In our opinion, a comprehensive strategy for the development and management of finfish aquaculture in New Brunswick is needed. Such a strategy would be extremely useful in:

- ensuring that all significant risks are identified;
- clearly identifying responsibility for managing those risks and ensuring that they are being adequately managed;
- setting goals and objectives that strike a balance between competing interests (i.e. economic, environmental, and social); and
- providing a basis for provincial decision making in connection with the industry (e.g. in setting the form and content of legislation, leases, and licenses).

51. However, both levels of government, the aquaculture industry, and key stakeholders must be involved in developing that strategy in order to realize those benefits.

52. A past recommendation from the report of the Premier's Round Table on Environment and Economy entitled, "Towards Sustainable Development in New Brunswick" supports our opinion:

> *Develop, by 1995, land use plans for coastal zones and marine ecosystems, giving priority to drainage basins where pollution and land use have a substantial impact on marine resources and ecosystems. This should include a*

> *comprehensive long-term plan for the development and management of aquaculture in New Brunswick, with the objective of increasing the present value without compromising the quality of the environment or endangering native species.*

53. A follow up done by the Round Table in 2000 included the following comment:

> *With regard to aquaculture, the Round Table continues to be concerned that the industry be both viable and non-polluting. The Round Table has presented recommendations to government with regard to finfish aquaculture in the Bay of Fundy and recommends that they be incorporated in the long-term plan for the development and management of the aquaculture industry. ...*

54. DAFA has developed, in cooperation with DELG, DNR, Bay of Fundy producers, and other stakeholders, the Bay of Fundy Marine Aquaculture Site Allocation Policy. It is the only provincially-generated document that begins to come close to fulfilling the role of a comprehensive provincial strategy for aquaculture. It includes the statement, *"This Policy is founded on the basic principle of ensuring sustainable aquaculture development based on consideration of all applicable economic, environmental and social factors."*

55. Specific objectives of the policy include:

- To ensure the economic sustainability of aquaculture development.
- To ensure that aquaculture development is conducted in an environmentally-sustainable manner.
- To provide a policy framework that facilitates the restructuring of the Atlantic salmon marine aquaculture sector.
- To provide a policy framework that encourages diversification and development of alternate species.
- To ensure that site allocation decisions are timely and undertaken within a transparent and equitable process.

56. DAFA spearheaded development of the policy primarily to address the development issues, particularly disease management, for which it has responsibility. While the policy does address many strategic areas, we do not consider it to be a comprehensive provincial aquaculture strategy. In particular:

- it does not address best uses for Crown land or other social implications of the industry;
- it does not focus in much depth on environmental areas;
- it does not identify risks associated with practicing aquaculture in the Bay of Fundy, nor establish who is responsible for managing those risks; and
- it does not include performance indicators with which progress in achieving policy objectives can be measured.

57. Since a sustainable aquaculture industry appears to be a primary goal of the Province, we feel that an appropriate first step in developing a provincial strategy would be to adopt a definition for sustainable aquaculture. Such a definition would, in effect, serve as a mission statement for provincial involvement with the industry.

58. The federal DFO website provides an excellent model for defining sustainable aquaculture.

> *The Government of Canada has accepted the definition of sustainable development as first proposed by the World Commission on Environment and Sustainable Development: "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."*
>
> *...Aquaculture in the context of sustainable development incorporates the following elements:*
>
> - *maintaining or enhancing the quality of life and the environment for present and future generations;*
> - *adopting an ecosystem approach and respecting the interests and values of all resource users and*

considering those interests and values in decision making;

- *identifying, planning, developing, operating, harvesting, processing, and when necessary disposing of aquacultural products in the most efficient, competitive and environmentally responsible manner, using best practices;*

- *respecting constitutionally protected Aboriginal and treaty rights;*

- *creating and sharing knowledge to promote innovation, continuous learning and efficiency;*

- *securing the participation of stakeholders, individuals and communities in decision-making to ensure best use of aquatic space; and*

- *making decisions in a fair, transparent and inclusive manner.*

59. A further model is provided by the government of Scotland. It has built an aquaculture strategy around the World Commission on Environment and Sustainable Development definition of sustainability noted above. The 2003 document "A Strategic Framework for Scottish Aquaculture" includes the following three guiding principles.

- *Economic – Aquaculture should be enabled to make a positive contribution to the Scottish economy through being internationally competitive in the marketplace and economically viable at a national level.*

- *Environmental – The industry should work in harmony with nature, managing and minimizing transient environmental impacts, and avoiding significant, cumulative, long-term or irreversible changes to ecological systems, to cultural remains or to valued landscape and scenery.*

- *Social – Aquaculture should foster strong community links, recognizing and supporting the needs of local communities and working with community initiatives to manage local environments for mutual benefit. It must be integrated within its*

community, liaising locally and nationally on all appropriate matters.

Recommendation - provincial strategy for the salmon aquaculture industry

60. We recommended the Province develop and implement a comprehensive strategy for the development of a sustainable New Brunswick aquaculture industry, including establishing performance indicators that can be used for public reporting purposes. The process of developing that strategy should include consultation with all involved organizations to develop consensus on how aquaculture should be practiced in New Brunswick and how associated risks should be managed. A good starting point would be the development and adoption of a common definition for "sustainable aquaculture."

Departmental responses

61. *DAFA agrees with the recommendation. DAFA supports the development and implementation of a comprehensive strategy for the aquaculture sector. This strategy will build upon the policies and strategies such as the Site Allocation Policy and environmental management guidelines that have already been developed and implemented in support of sustainable aquaculture development. As a relatively new industry, aquaculture in this Province continues to adapt to new information and technology; therefore this should be an evolving strategy. The development of strategies and policies does involve consultation with stakeholders; however, it should be noted that consensus is not always possible to achieve. In the development of a comprehensive strategy, the primary focus in consultation with stakeholders will be placed on policies and regulations to support sustainable development.*

62. [DELG] *agrees with the recommendation, and will work with the other affected agencies toward the development of strategy for sustainable aquaculture.*

63. [DNR supports the recommendation.] *In particular, we strongly support a planned approach to determine the number of aquaculture sites the Bay of Fundy area can sustain, as well as production levels which would adequately address issues of environmental sustainability in relation to our provincial mandate under the* Crown Lands and Forests Act.

Coordination between government regulators

64. Because of the number of federal and provincial government departments involved in regulating the aquaculture industry in New Brunswick, coordination has been difficult. A representative of DELG explained the problem this way.

> *... The big issue is coordination in the truest sense of the word. i.e. achieving agreement between regulators. All regulators are aware of one another's activities, and there is ample opportunity to discuss and attempt to coordinate, but these are largely limited to information exchanges as unanimity is often difficult to achieve.*

65. As discussed in the previous section, the priorities of each provincial department involved with the aquaculture industry are somewhat different. The same would be true of involved federal departments. It is therefore not surprising that coordination problems have arisen because government regulators are not all working towards common goals in relation to the salmon aquaculture industry. During our work we noted a number of federal/provincial and intra-provincial coordination problems.

- There is some duplication of effort between the two levels of government despite the existence of a memorandum of understanding between Canada and New Brunswick. For example, similar information must be provided to both levels of government by site applicants in order to complete necessary environmental reviews. Given the limitations on public resources, regulatory activities should be completed efficiently and effectively (i.e. once by the appropriate regulator).

- There are problems with the timeliness of regulatory review processes, particularly those associated with approving new site applications and applications for changes in existing license terms. Some of these problems may arise due to delays on the part of applicants in providing requested information, but many could be addressed through better coordination.

- Because of the relative complexity of the aquaculture industry, producers are required to deal with the two levels of government and various departments within those governments. Industry representatives have noted a lack of consistency between federal and provincial regulations and the messages received from various industry regulators. We feel it is very important that a consistent message is provided to industry and that information is shared between levels of government to make the process as efficient as possible for the industry.

66. In 1999, the Canadian Council of Fisheries and Aquaculture Ministers (CCFAM), of which the provincial Minister of Agriculture, Fisheries and Aquaculture is a member, set up a task

group on aquaculture to act as a conduit for information and discussion, and to address various issues including coordination. Other efforts to better coordinate federal/provincial regulation are ongoing. However, it is apparent from our findings that work remains to be done in this area. For example, we feel that it would be worthwhile for the Province to advocate for revisions to the existing Canada-New Brunswick Memorandum of Understanding on Aquaculture Development to better reflect and clarify current practices and issues of concern.

Recommendations – coordination between government regulators

67. We recommended that affected provincial departments work with federal departments, CCFAM and/or other federal/provincial committees as necessary to rectify ongoing coordination problems between the two levels of government.

68. We recommended the Province advocate for revisions to the existing Canada-New Brunswick Memorandum of Understanding on Aquaculture Development to better reflect and clarify current practices and issues of concern.

69. Further discussion and recommendations related to certain of these coordination issues appear later in this report.

Departmental responses

70. *DAFA agrees with the recommendation*[s]. *A federal/provincial integrated policy framework is currently being pursued to harmonize the existing regulatory framework, identify common goals, establish funding arrangements to deliver programs, establish reporting mechanisms, and provide a framework for bilateral implementation agreements.*

71. [DELG] *recognizes the necessity of resolving these coordination issues, and will continue to work toward their resolution as recommended.*

Fish health

72. Management of the risk of fish disease is intrinsic to the success of the aquaculture industry in New Brunswick, and therefore to the continuance of the economic benefits provided to New Brunswickers by the industry. Failure to manage this risk properly could lead to such negative outcomes as economic loss to industry, the transmission of disease to wild Bay of Fundy salmon stocks that are listed under the federal *Species at Risk Act*, and potentially even the closing of the US border to New Brunswick salmon products for bio-security reasons.

73. Practices which increase the risk of fish disease include:

- Overstocking aquaculture sites puts stress on fish stocks, and makes them more susceptible to illness.

- Close proximity of sites facilitates the transmission of disease between sites.

- Uncontrolled movement of vessels between aquaculture sites increases the risk that diseases will be transmitted from infected sites to non-infected ones.

- Introducing smolts into an aquaculture site when there are mature fish still on site may allow existing disease to propagate. A fallow period is needed to ensure any existing disease is eradicated.

- Uncontrolled access to and usage of wharf facilities can allow cross contamination to occur.

74. The disease that has caused and continues to cause a significant risk to the provincial finfish aquaculture industry is infectious salmon anemia (ISA), a disease that first appeared in New Brunswick in the mid-1990s. DAFA takes the threat posed to the industry's continued economic viability by ISA very seriously, devoting more of its resources to managing this risk area than any other. The 2002/2003 DAFA annual report states, *Restructuring of the salmon aquaculture industry with respect to best fish health management practices is still the number one priority.*

75. The *Aquaculture Act* provides the Minister of DAFA with a powerful, albeit ultimately costly, tool with which to control the spread of existing fish disease.

> *19(2) If satisfied on reasonable grounds that disease, parasites, toxins or contaminants are present, the Minister may direct a licensee to take such measures as the Minister considers necessary to prevent the spread of the disease, parasites, toxins or contaminants.*
>
> *19(3) The Minister under subsection (2) may direct a licensee to quarantine or to destroy or otherwise dispose of aquacultural produce, in accordance with the direction of the Minister.*

76. Initially, ISA was controlled solely by issuing ministerial depopulation orders. Such orders continue to be issued as needed. However, DAFA has developed detailed operating practices for the industry as a preventative measure to reduce the likelihood of ISA occurring in the first place. The Bay of Fundy Site Allocation Policy, for example, was developed primarily as a tool for addressing disease transmission issues through careful siting of farms, moving to single year class farming within particular areas, and other practices. DAFA has also developed a draft fish health policy that includes a harvest boat protocol under which harvest boats are now being certified. In 2001, the current fish health surveillance regime was developed under an earlier draft version of the fish health policy. DAFA also requires that ISA management plans be prepared and followed for ISA positive sites. The fish health policy is expected to be approved in final form during 2004.

77. Based on the 2003 results shown in the following table, the Department's efforts seem to be having an impact. However, we would caution that it is risky to draw a firm conclusion from only one year of positive data.

Table III – Recent Incidents of Infectious Salmon Anemia – Bay of Fundy

	2001 Year Class	2002 Year Class	2003 Year Class*
Number of sites affected	15	16	2
Number of cages affected	68	135	2
Number of fish removed (approximate)	1,025,000	2,500,000	20,000

* May 2003 to March 2004

78. We would note that the potential overstocking of cage sites, and the risk to fish health it represents, has not been adequately managed to date. This issue is discussed in more detail in the section of this report covering the monitoring and enforcement of provincial standards.

Industry compensation for catastrophic losses

79. The salmon aquaculture industry in the Bay of Fundy is subject to the risk of catastrophic loss. Recently serious economic losses have occurred as a result of ISA and the threat of losses due to severe weather conditions is always present.

80. Such losses can have a significant economic effect on the industry as a whole and the area therefore warrants the involvement of the Province. Regulation 91-158, Section 12.1 under the *Aquaculture Act* states:

> *(a) the licensee have and maintain insurance ... for the financial loss that may be incurred by the licensee as a result of an order by the Minister for the destruction of Atlantic Salmon stock cultivated by the licensee,*
>
> *(b) the licensee provide evidence satisfactory to the Registrar upon payment of the annual license fee ... with respect to the licensee's compliance with* [the insurance requirement].

81. Section 12.1, in effect, requires producers to insure themselves against the potential of losses being incurred from depopulations ordered due to the presence of disease in cage sites. However, it does not specifically state that the insurance must be adequate to cover all potential losses.

82. Prior to 1999, the industry lost millions of salmon to ISA. A series of ad-hoc compensation programs paid out approximately $44 million to farmers, of which $26 million is to be funded by the government of Canada. In 1999, under the terms of the last compensation agreement, the industry was required to form a compensation fund, currently known as the East Coast Compensation Fund, to cover losses incurred as a result of ministerial depopulation orders. The fund is administered by the industry, but given the current one cent per fish levy being charged, there is some question whether the fund is collecting sufficient revenues to fully cover potential losses from ministerial orders. There was no way for us to confirm the adequacy of the fund as DAFA does not assess adequacy in their follow-up. They simply check to ensure that fund levies have been paid by producers.

83. The *Aquaculture Act* and Regulation do not require producers to carry insurance against weather-related or other potential losses. Because no legislative requirements are placed on producers to insure against these other potential catastrophic losses, DAFA does not check for producer insurance against such losses. However, based upon a recent industry request for compensation related to 2003 losses from superchill, a request that was denied by the Province, it appears as though the industry is underinsured in this area.

84. DAFA representatives indicated that setting up the adhoc compensation programs that were in place up to 1999 consumed a lot of administrative resources. They would prefer to have a permanent producer-funded compensation system similar to the

Crop Insurance program that compensates traditional farmers for certain types of crop losses. Such a program could provide protection against production diseases and weather-related losses. Additionally, the National Aquatic Animal Health Program (NAAHP), a new program under development by the federal government, is planned to include a provision to compensate producers for ordered depopulations of fish stocks (i.e. a safety net), similar to the compensation regime already in place for livestock farmers.

85. In summary, producers do not appear to have adequately insured themselves against the risk of weather-related and other catastrophic losses, and industry-generated funding available to cover ministerial depopulation orders at present may be inadequate. So, in the event of a catastrophic loss that impacted on a significant portion of the industry, the only available option would be adhoc government funding. Ultimately, this creates an economic risk for the Province.

86. We feel that DAFA should develop a strategy covering industry compensation for catastrophic losses, in consultation with industry and the government of Canada. We further feel that producers should be managing the risk of catastrophic losses by carrying adequate insurance and/or by other means as necessary.

Recommendations - industry compensation for catastrophic losses

87. We recommended that DAFA consider recommending that Regulation 91-158, Section 12.1 be amended to require producers to carry adequate insurance to protect them against losses resulting from ministerial depopulation orders.

88. We recommended that DAFA develop a strategy covering industry compensation for catastrophic losses, in consultation with industry and the government of Canada. The strategy should clearly establish who is responsible for managing the risks of catastrophic losses and how those risks are to be managed. In general, we feel that producers should be assigned responsibility for managing this risk.

89. We recommended the Province advocate for government of Canada implementation of compensation provisions of the National Aquatic Animal Health Program as proposed.

Departmental response

90. *DAFA is unable to support this* [first] *recommendation. It is not possible for producers to obtain insurance to protect against losses from ministerial depopulation orders. Discussions have been*

initiated with the federal government to create programs parallel to the federal Animal Health Act *and/or business risk management programming that exists for the agricultural sector in Canada.*

91. *DAFA agrees with the* [second] *recommendation. DAFA has played a lead role in discussions with the federal government to assess and develop a business risk management program similar to agriculture. DAFA does not feel that the industry should be solely responsible for managing risk that is completely out of their control.*

92. *DAFA agrees with the* [third] *recommendation. For several years DAFA has been advocating the need for a national aquatic animal health program to manage diseases and losses.*

Market risks

93. Three key market risks can be identified in connection with the New Brunswick aquaculture industry.

- The industry is heavily reliant on the United States market for sales. Approximately 75 percent of all salmon produced is sold into that market. Development of other markets, particularly within Canada, would reduce associated risks such as currency fluctuations and access to markets.

- Approximately 95 percent of the industry's revenue is generated from sales of one species, Atlantic salmon. This degree of reliance on one species subjects the industry to risks of changing consumer preferences and a collapse of the industry if salmon can no longer be produced or sold. Such risks would be reduced by the commercial development of alternative species.

- The industry is in direct or indirect competition with aquacultural producers in other jurisdictions, most particularly in Chile and to a lesser extent the US. Associated risks include the risk that New Brunswick product will not be price competitive or that product quality will be below that available elsewhere. This risk is somewhat mitigated by New Brunswick's close proximity to key east coast markets. This allows New Brunswick to provide fresh fish to those markets, whereas competitors may only be able to provide frozen product. Development of value added products may further reduce the risks associated with direct competition with lower-price producers of whole fish.

94. Some of these risks must necessarily be managed by the industry. However, we do feel that the Province has a legitimate

role as the coordinator for risk management efforts in certain areas given the overall economic impact of the industry on New Brunswick. Ultimately, if the industry does not thrive, the Province may be called upon to provide support to producers and/or unemployed workers.

95. The Province has taken some steps to manage market risks in cooperation with other levels of governmental and non-governmental organizations. For example, we note that DAFA has development strategies for alternate species (e.g. halibut). Additionally, research on alternate species has been funded. And certain programs managed by such organizations as Agri-food Canada, ACOA, Export Development Canada, DAFA, and Business New Brunswick target various market development opportunities for the industry. Our concern is that clear goals and objectives do not appear to have been defined for provincial involvement in market risk management activities.

Recommendation - market risks

96. We recommended the goals and objectives for provincial involvement in market risk management be clearly defined as part of the development of a provincial strategy for salmon aquaculture.

Departmental response

97. *DAFA agrees with the recommendation.*

Public perception of salmon aquaculture

98. An important risk that must be managed is the risk that the aquaculture industry will be perceived negatively by consumers, landowners, environmental groups, other stakeholders, and ultimately, the legislators and citizens of New Brunswick. Negative outcomes for the industry if that risk is not managed might include, for example, a lack of consumer support of farmed New Brunswick salmon, or a lack of taxpayer support for allocating resources to support the industry (e.g. for development funding or disease management).

99. In fact, the aquaculture industry has received a significant amount of negative media attention. Every potential new aquaculture site is contested and negative articles about the industry appear in provincial newspapers regularly. Stakeholders have cited a lack of monitoring and enforcement of the industry and a lack of transparent reporting to the public as being two key problems with the way the Province regulates the industry. They also indicate concerns about the sustainability of the industry, particularly relating to the potential for environmental damage.

100. DAFA has recently taken some positive steps towards managing the risk of negative public perception of the industry. There has been more opportunity for public discussion of issues provided through the Bay of Fundy Stakeholders Forum, a forum organized by DAFA. We were also pleased to note that a monitoring and enforcement section was recently established within DAFA and that it has commenced activities.

101. However, we feel that substantive changes need to be made by the Province to improve public perception about the salmon cage culture industry. For example, involving stakeholders in the establishment of a provincial strategy for the salmon aquaculture industry as previously recommended would be of benefit. Additionally, monitoring and enforcement activities need to be enhanced. Further, more detailed public reporting about the industry is needed. Recommendations that address these issues appear later in this report.

Space limitations for salmon aquaculture in New Brunswick

102. Essentially, a lack of space for future growth of the salmon aquaculture industry is less a risk than a fact. It is recognized by the Province, industry, and stakeholders that additional sites for salmon aquaculture are now at a premium in New Brunswick. Consider the following.

- The Fundy Coast provides the only waters suitable for finfish aquaculture in New Brunswick.
- There are currently 96 finfish aquaculture sites on the Fundy Coast, almost all of which stock salmon. Many of the sites are grouped in close proximity within particular small coastal bays.
- Certain areas of the Bay of Fundy have been set aside for the exclusive use of the traditional fishery. Industry attempts to move into traditional fishing areas have brought the industry into conflict with the traditional fishery.
- Available, unused areas of the Bay of Fundy are not suitable for aquaculture given the present technology available. Most are exposed coastal or open ocean sites.
- Because of disease management and/or environmental problems, there are a number of current sites which DAFA and/or DELG would like to relocate.
- The environmental carrying capacity of the Bay of Fundy is not well understood at present. Therefore, uncertainty exists about

the optimal number of sites the Bay can support without negatively affecting the environment.

103. DAFA has indicated that some research is being conducted with respect to the viability and new technology associated with offshore production. However, moving into offshore production would introduce a new set of risks to manage as well. This issue is crucial to the future direction of the aquaculture industry in New Brunswick. We therefore feel that it must be addressed as part of the provincial strategy for the industry as previously recommended.

Recommendation – space limitations for salmon aquaculture in New Brunswick

104. We recommended the provincial salmon aquaculture strategy address existing space limitations for cage culture sites in New Brunswick. That strategy should include a planned approach for determining the number of sites the Bay of Fundy area can sustain in the long term and a process to be followed in moving towards that target.

Departmental response

105. *DAFA agrees with the recommendation. Such a strategy, however, must reflect the evolution of technology, farm management practices and science. The issue about space limitations for cage culture sites and expectations of growth of the industry would be an integral part of a comprehensive strategy.*

Research

106. A great deal has been learned about aquaculture in New Brunswick since the industry started in 1978. However, despite the knowledge base already in place there is much research still needed. In fact, a senior DAFA staff member stated that *"with aquaculture everyone is always guessing."*

107. Research is important because it provides provincial departments with a basis for establishing the regulatory standards that will support a sustainable aquaculture industry for New Brunswick. The Aquaculture Environmental Coordinating Committee is in place that brings together representatives from DAFA, DELG, DFO, Environment Canada and the industry. The Committee is responsible for identifying aquaculture environmental research priorities and providing advice to DELG on the maintenance of the environmental management guidelines currently being used by that department. It also provides a forum for discussion of proposed additional environmental standards. No similar committee exists in relation to development-related research or standards. DAFA handles this role on its own.

108. In fact, DAFA is the only provincial department with access to funds for research activities related to the aquaculture industry. It acts as a liaison between funding agencies such as AquaNet, the New Brunswick Innovation Foundation, the Atlantic Innovation Fund, and the industry itself and researchers at the University of New Brunswick, the New Brunswick Research and Productivity Council, and other locations. At present, provincially-funded research is primarily development oriented (i.e. fish health or alternate species research). Provincial departments rely on the federal government, particularly DFO and Environment Canada, to do the research upon which provincial environmental standards will be based.

109. We were informed by various parties that knowledge gaps exist in the following areas that are of interest in New Brunswick, all of which may have implications for the aquaculture industry:

- the carrying and waste processing capacity of the Bay of Fundy in relation to salmon cage culture sites;
- the impact of salmon cage culture sites in the Bay of Fundy on other species (wild salmon, lobster, marine mammals, etc.);
- the impact of cage culture sites in the Bay of Fundy on traditional fisheries (impact on spawning grounds, fish populations, disease transfer, etc.);
- the impact of fish escapes from Bay of Fundy cage culture sites on the eco-system;
- the potential problems to be overcome if offshore cage culture sites are to be developed in the Bay of Fundy (navigation, how to monitor environmental impacts, etc.);
- the potential for development of advanced waste management techniques for cage culture sites;
- options for the effective remediation of sites;
- determining whether and to what extent aquaculture may be contributing to algal blooms in the Bay of Fundy; and
- the disease profiles of alternate species that are currently being commercially developed such as cod and halibut, and impacts they might have on the existing salmon aquaculture industry and the environment.

110. Most of these knowledge gaps are in environmental areas and may have a huge impact on issues related to sustainability. For example, The North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO), an organization *"established to promote the conservation, restoration, enhancement and rational management of salmon stocks in the North Atlantic Ocean through international co-operation,"* recently agreed to a *"Resolution by the Parties to the Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean to Minimise Impacts from Aquaculture, Introductions and Transfers, and Transgenics on the Wild Salmon Stocks."* In that document are a list of general measures to minimise the impacts of siting and operation of aquaculture activities including:

> *Salmon aquaculture facilities should only be located where hydrographical, epidemiological, biological and ecological standards can be met. Factors which may be taken into consideration include: availability of water supply and receiving waters for discharge; water quality and exchange; water depth; site protection; separation distances between aquaculture facilities; and distance from salmon rivers ...*

111. Canada is a "contracting party" in NASCO. Therefore the document would appear to be applicable to New Brunswick salmon cage culture sites. But in order for the Province to fully comply with that international siting requirement, much more research is needed.

112. More generally, knowledge gaps identified above must be reduced before the Province can develop a sufficient understanding of how the cage culture industry interacts with the eco-system of the Bay of Fundy area, and therefore what level of salmon aquaculture is truly sustainable from an environmental perspective. Only then can appropriate regulatory standards be set in areas such as nutrient loading and water quality where no standards currently exist. And until that research has been completed and applied to the development of regulatory standards, regulators and others cannot be certain if current aquaculture practices are completely innocuous, or if they are causing temporary or permanent damage to our environment.

Recommendation – research

113. We recommended the Province, through the Aquaculture Environmental Coordinating Committee, advocate for federal Department of Fisheries and Oceans and Environment Canada

completion of environmental research where knowledge gaps currently exist in areas of concern to New Brunswick.

Departmental responses

114. *DAFA agrees with the recommendation.*

115. *DELG agrees with the intent of the recommendation, and will introduce a motion to the Committee to prepare appropriate correspondence to accomplish this end.*

Regulatory activities

116. We performed detailed reviews and testing of regulatory activities of DAFA, DELG, and DNR in three areas related to salmon cage culture sites. These included:

- the new site approval process;
- changes to commercial aquaculture licenses and environmental Certificates of Approval to Operate; and
- monitoring of industry compliance with terms of provincial legislation, aquaculture leases, commercial aquaculture licenses, and environmental Certificates of Approval to Operate.

117. This section covers our findings and recommendations relating to those regulatory activities, including discussion of access to and reporting of information about onsite activities at cage culture sites. The following table presents data related to recent licensing decisions.

Table IV – Licensing Decisions – Bay of Fundy

	2001	2002	2003	2004
New Sites				
Approved	9	0	1	0
Rejected	7	9	2	4
Withdrawn/deferred	0	3	2	3
Under review/pending	0	0	0	3
Production increase				
Approved or temporarily renewed	5	7	8	0
Rejected	2	3	2	7
Deferred/Under review/pending	0	0	6	6
Boundary Expansion				
Approved	1	3	0	0
Rejected	0	0	0	2
Deferred	1	1	2	0
New Species Added				
Approved – Permanent or temporary	*N/A*	*N/A*	*N/A*	3
Under review	*N/A*	*N/A*	*N/A*	5
N/A – Not available				

New sites

118. Under the *Aquaculture Act* and Regulation, all cage culture producers must be licensed by the Province. An applicant for a new site must complete an application form that is assessed by the Department of Agriculture, Fisheries, and Aquaculture (DAFA). However, before that license is approved, certain other approvals must have been obtained including:

- A License of Occupation from the Department of Natural Resources (DNR). Once DNR signs this document, DAFA provides the producer with an Aquaculture Occupation Permit on behalf of the Province as an interim step in the process of leasing land to an applicant.

- An aquaculture lease. DAFA signs this lease on behalf of the Crown for land for which administration and control was previously approved for transfer to DAFA by DNR.

- Environmental certificates of "Approval to Construct" and "Approval to Operate". These are provided by the Department of the Environment and Local Government (DELG) upon completion of a successful environmental review.

- Various approvals from federal organizations including the Department of Fisheries and Oceans (DFO), the Canadian Coast Guard, and Environment Canada.

119. The approval process is intended, taken collectively, to ensure that the site under consideration is appropriate for aquaculture from economic, environmental and social perspectives. Further, the aquaculture lease, commercial aquaculture license, provincial environmental Certificate of Approval to Operate, and associated federal approvals serve to establish a set of standards with which the applicant must comply on an ongoing basis.

120. Discussions relating to a particular site application between regulators from the two levels of government are facilitated by the Aquaculture Site Evaluation Committee (ASEC). It is comprised of representatives of DAFA, DELG, DNR, DFO, the Canadian Coast Guard, and ACOA (if federal funding is being considered). ASEC makes a recommendation regarding each site to the Minister of DAFA. Dissenting opinions are recorded in ASEC's minutes.

121. We reviewed the approval process for one recently-approved site. We noted that all interested parties appeared to have been consulted, although DAFA files indicated that there was a

great deal of public opposition to the site. We also noted that for the most part the approval process appeared to have been completed in accordance with documented procedures. However, we did note some areas of concern which are discussed in the sections that follow.

Timing of approvals

122. Final federal *Navigable Waters Protection Act* approval for the site was received nineteen days after the date on the commercial aquaculture license issued by DAFA. There is information on file at DAFA that indicates that the federal decision was still in doubt at the date the license was issued. Information on file also indicates that on-shore cage construction, site set-up, and introduction of smolts at the site all took place prior to the license date. We assume that DAFA authorized this activity. Had the federal government not approved the site it could have been embarrassing and potentially costly to both the Province and the producer. The related DELG environmental Certificate of Approval to Operate was also issued significantly later than the date on the aquaculture license.

123. During our review of the file discussed above we noted copies of correspondence from DAFA addressed to DFO indicating provincial frustration with federal "delays" in issuing approvals. From a provincial perspective there appears to be an issue of timeliness surrounding the site approval process. We feel that DAFA should work with involved regulators to try to improve the turnaround for site applications.

124. Regardless of that, however, we feel that provincial aquaculture licenses should not be issued, nor should onsite activities be authorized, until all necessary approvals have been received. We understand that applicants need substantial lead time to ensure that smolts are available when needed to stock cage sites. Consequently, we feel that DAFA should ensure that potential applicants are well informed about the time currently involved between application and full regulatory approval of a new site and the necessity of providing requested information on a timely basis. However, from a public perspective, ensuring that an appropriate site approval process has been completed should be the priority of the Province.

125. One option that might be considered to both alleviate timing concerns for new site applications and allow for a more knowledgeable review of applications by regulators is the adoption of an integrated coastal zone management system. Under such a system, certain areas would be designated for aquaculture, and

other areas for other activities. Economic, environmental, and social factors would be considered in establishing the zones. This option has been adopted in other jurisdictions including Norway and Chile. DELG is undertaking an initiative to facilitate the integrated coastal zone management approach, although not directly related to aquaculture.

126. The creation of zones for aquaculture may facilitate the creation of a pool of pre-approved sites thereby significantly reducing the turnaround time for new applications. It would also allow for more knowledgeable reviews by environmental, fish and wildlife regulators by allowing them to develop aquaculture-related expertise around specific zones rather than for the entire Bay of Fundy. Consequently, we feel that the Province should investigate the option of setting up an integrated coastal zone management system in developing a provincial strategy for aquaculture.

Availability of wharf facilities

127. Upon commencing operations, the operator of the site we tested was denied access to the local wharf for safety reasons. An alternate wharf was located, but it will not be adequate to handle the level of activity that will be required as the stocked fish mature. This problem may have been avoided had the operator been required to provide proof of access to a suitable wharf as part of the application process. However, this was not part of the provincial approval process at the time when this application was processed. We understand that in the future DAFA will be requiring proof that an applicant has consulted with the local harbour authority as part of the site approval process.

Determination of approved production levels

128. During our review, we could find no documented rationale for the production level that was eventually approved for the site.

- The application requested an approved production level based upon the opinion of the applicant's accountant that *"... in our opinion, this site will need a minimum approved production level of 300,000 smolts before it can be financially successful."*

- The original recommendation from ASEC to the Minister of Agriculture, Fisheries and Aquaculture did not specify a production level. However, DELG recommended that the site should be approved for only 200,000 fish.

- The aquaculture license specified an allowable production limit of 230,000. Note that this is more than recommended by the

environmental regulator, but less than that seen as economically feasible by the applicant's accountant. DAFA and DELG representatives indicated that, while they agreed to this figure, ultimately it was simply a compromise.

129. We feel that a rationale for approved production levels chosen should be documented in producer files. This information would be useful both for subsequent review of the initial decision, and for reference purposes where subsequent increases in approved production levels are being requested.

Recommendations – new sites

130. We recommended that provincial aquaculture licenses should not be issued, nor should onsite activities be allowed, until all necessary regulatory approvals have been obtained. Further, significant penalties should be in place and be applied where producers commence activities before a commercial aquaculture license has been issued.

131. We recommended the Province consider the option of setting up an integrated coastal zone management system in developing a provincial strategy for aquaculture.

132. We recommended that DAFA work with other federal and provincial regulators as necessary to try to improve the turnaround time for site applications.

133. We recommended that, as planned, DAFA require proof that an applicant has consulted with the local harbour authority to ensure access to adequate wharf facilities as part of the site approval process.

134. We recommended that a rationale for approved production levels chosen for new sites be documented in each approved applicant's file.

Departmental responses

135. *DAFA agrees with the* [first] *recommendation and supports the principle that all regulatory approvals be obtained before an aquaculture licence is issued; however, as with all policies, exceptional circumstances may arise.*

136. *DAFA agrees with this* [second] *recommendation in part, although not necessarily if "integrated coastal zone management system" implies a zoning approach. DAFA, DELG and DFO have initiated a marine resource users planning process to develop*

recommendations for enhancing integration of marine activities. This process may or may not recommend a zoning approach.

137. *DELG recognizes the value of Integrated Coastal Zone Management (ICZM). The proposed strategy for sustainable aquaculture will complement the ongoing DELG efforts to move towards an ICZM model for New Brunswick.*

138. *DAFA agrees with the* [third] *recommendation. There is ongoing consultation with other regulators to streamline the site application review process.*

139. *DAFA agrees with the* [fourth] *recommendation. This procedure has been implemented since the summer of 2003.*

140. *DAFA agrees with the* [fifth] *recommendation. The approved production levels are based on guidelines and a formula that estimates site potential. DAFA is of the opinion that the methodology of approving production requires review.*

141. [DELG] *agrees with this* [fifth] *recommendation and will ensure that a rationale for production-related recommendations provided to DAFA are clearly documented in DELG files.*

142. [DNR supports the recommendations.] *Aquaculture licenses should not be issued or amended and no onsite activities should be allowed before the entire review process is complete and approvals are given, with no exceptions. We also agree that license conditions should be met at all times.*

Changes to commercial aquaculture licenses

143. There are three major changes to commercial aquaculture licenses that are typically requested by producers:

- an increase in the approved production limit for a site;
- a change in site boundaries; and/or
- a change to the species that may be stocked at a site.

144. DAFA, as issuer of commercial aquaculture licenses, reviews all change requests. Additionally, DELG reviews virtually all change requests and issues a new Certificate of Approval to Operate if necessary. Details of proposed changes may also be provided to DFO for their approval.

145. We selected a sample of license changes and examined supporting documentation to see if DAFA and DELG had conducted appropriate reviews. We also verified that federal approval for requested changes was sought if necessary.

146. In general, the process followed for changes we tested was as described in procedures guidance documents. However, we did identify two areas of concern.

- As a result of our testing, we became aware of two cases where DAFA approved increases in approved production limits for particular cage sites and allowed stocking to proceed before DELG had issued revised environmental Certificates of Approval to Operate. Given the potential impact of increasing an approved production limit on the environment, we feel it is imperative that environmental approvals be in place before producers are allowed to increase cage site stocking levels.

- In 1993, New Brunswick issued guidelines for salmon cage site production levels in the Bay of Fundy. The maximum stocking density of 18 kg of salmon per cubic meter of cage space that was included in these guidelines remains the provincial standard. The approved production limit for each site is based upon this standard. No similar maximum stocking density standards have been set for other species of fish, even though the waste produced by those fish may be different than for salmon. Correspondence in departmental producer files indicated much the same concern on the part of certain regulators.

Recommendations – changes to commercial aquaculture licenses

147. We recommended that DAFA ensure that DELG has issued revised environmental Certificates of Approval to Operate for cage culture sites before allowing producers to increase stocking levels.

148. We recommended that maximum stocking density standards be developed for alternative species of finfish. Approved production limits for those alternate species should be based upon those standards.

Departmental responses

149. *DAFA agrees with the* [first] *recommendation. DAFA supports the general operating principle and has initiated an increased coordination effort with DELG. DAFA shares all requests for production increases with DELG and receives comments on production increases.*

150. *DAFA agrees with the* [second] *recommendation. DAFA acknowledges that stocking density standards requires further research. Current existing guidelines utilize monitoring performance.*

151. *DELG will work with DAFA to resolve this issue.*

Monitoring and enforcement of provincial standards

152. Governments typically manage risks associated with a particular industry by setting standards through legislation, licenses, or other legally enforceable means. They then monitor the industry to ensure that those standards are being complied with and take enforcement action where necessary.

153. Monitoring and enforcement are absolutely essential to ensure provincial standards are being complied with and therefore are contributing to the achievement of the desired regulatory results (i.e. protection of the economy, the environment, and society). For example, a desired economic regulatory result would be providing all participants in a particular industry with access to a level playing field by ensuring that those who do not comply do not gain a competitive advantage.

154. Each New Brunswick salmon producer must comply with a number of regulated standards. Of particular note, for the purposes of this audit, are those established and enforced through:

- The *Aquaculture Act*
- The *Clean Water Act*
- The *Clean Environment Act*
- The *Pesticides Control Act*
- The *Fish and Wildlife Act*
- The *Endangered Species Act*
- The *Crown Lands and Forests Act*
- Terms included in their aquaculture lease
- Terms included in their commercial aquaculture license
- Terms included in their DELG Certificate of Approval to Operate
- Various pieces of federal legislation including the *Fisheries Act*, the *Navigable Waters Protection Act*, the *Canadian Environmental Protection Act*, and the *Species at Risk Act*.

155. Because of the importance of managing this risk area, we looked at current monitoring and enforcement practices associated with the aquaculture industry in some detail.

156. Note that our review included only legislation, lease, license, and environmental Certificate of Approval to Operate terms. We did not look in any detail at monitoring associated with policies such as the Bay of Fundy Marine Aquaculture Site Allocation Policy and the Proposed New Brunswick Policy for Fish Health.

DAFA monitoring and enforcement

157. Until very recently, DAFA did little monitoring of producers' compliance with provincial legislation, lease or license terms. However, we were pleased to note that the Department recently set up an Enforcement Unit in the Licensing and Enforcement Branch. Basic principles and approaches have been developed and selected monitoring activities have commenced. The section has also been involved in enforcement actions taken against five producers who failed to comply with ministerial orders to depopulate their cage sites due to the presence of ISA. Development of a comprehensive monitoring plan and identification of monitoring techniques to be employed in specific areas are still to be completed.

Information for monitoring

158. The most effective and efficient way for DAFA to monitor compliance with terms of legislation, leases, and licenses at cage sites would be to have the industry regularly report information in relation to their onsite operations. Analysis and audit of this information would then serve as the basis for most monitoring activities supplemented by periodic unannounced site visits to inspect operations. In fact, this is the approach that DELG, a department with a long history of monitoring various industries, has taken in connection with the industry.

159. Prior to the establishment of the DAFA monitoring and inspection section, the need for specific information about ongoing operations outside of disease-related areas was limited. However, if future monitoring and enforcement activities are to be successful, access to such information in a usable form will be crucial. Specific concerns we have about information currently available to DAFA for monitoring and enforcement include:

- As discussed later in this section, certain provisions in the *Aquaculture Act* restrict DAFA access to information that would be of use in monitoring and enforcement activities.

- Requested information being provided by industry is often incomplete, or not in the format requested.

- In at least one case where information was not provided as requested, there were no enforcement activities sanctioned to compel the producer to provide that information. We have a concern that given the primary role of DAFA as a development department, there may be some hesitancy to take enforcement action unless it will aid in the development of the industry (e.g. depopulation orders to control ISA).

- Some information that would be of use in monitoring compliance with legislative, lease and license terms has never been requested by DAFA. We expect that it will be asked for in the future as monitoring and enforcement activities are expanded.

DAFA - monitoring of compliance with license terms

160. Salmon aquaculture licenses include a number of important terms, including those setting limits on:

- the species and strains of fish that may be stocked;
- the maximum holding unit capacity of cages on the site;
- the maximum stocking density permitted at the site; and
- the maximum number of fish to be stocked, also known as the approved production limit (APL) of the site.

161. DAFA is not currently monitoring producer compliance with the first three of these items. In order for the new monitoring and enforcement section to be effective, these items will have to be monitored and action will have to be taken to correct cases of non-compliance. The monitoring and enforcement section has commenced monitoring work on the fourth item, which is considered "the" key license restriction by both DAFA and DELG.

162. As previously noted, APLs for each site are based upon a maximum density standard of 18 kg per cubic meter of cage space. Limiting production levels on a site is intended to reduce the risk of negative impacts on the environment and to reduce the incidence of disease. Therefore, we feel it is particularly important for the Province to take appropriate monitoring and enforcement action to ensure that producers are not overstocking their cage sites.

163. During our work, we noted that DAFA allows producers to overstock sites by up to 12% to cover mortalities and other losses that occur during the production cycle. This overstocking percentage was set by DAFA many years ago, and has not been

revisited. A DELG representative indicated that they are aware of this practice.

164. The DAFA monitoring and enforcement section commenced monitoring work on this area in 2003. They used the following information which was already being obtained annually from producers.

- the dates and number of fish introduced at cage sites;
- the hatchery from which the fish were shipped;
- the specific cage culture site to which the fish were shipped;
- the Department of Fisheries and Oceans transfer permit number; and
- a Site Plan containing a diagram of the site identifying all cages by type, size and depth of net.

165. In general this information is requested under terms of Regulation 91-158, Section 14 that states:

> *14(1) A licensee shall maintain accurate records relating to*
>
> *(a) the transport, transfer and introduction of live aquacultural produce...*
>
> *14(2) Upon the request of the Registrar or an inspector, a licensee shall provide*
>
> *(a) the source, number and specific location of each stock and lot of aquacultural produce on the aquaculture site...*

166. We note that there is additional information specified in Section 14 that may be requested in the future to aid the monitoring and enforcement section in verifying compliance with license terms.

167. We chose ten sites at random to see if producers had supplied the requested information. Of those ten sites, nine had responded. Only two of the producers provided all requested information in the desired format. The other seven responding producers failed to provide site plans showing the location and size of cages on their sites. There were also various other problems with the information provided. No follow-up was done by DAFA to have producers correct deficiencies in the information submitted. Further, in the case where information was not provided at all,

there were no enforcement activities sanctioned to compel the producer to provide that information.

168. Representatives of both DAFA and DELG, along with several stakeholders, indicated that they felt that overstocking is common at Bay of Fundy salmon cage culture sites. Our testing confirms that belief. Among our ten test sites, we noted that the reported total number of fish introduced by three of the sites exceeded the approved production limits shown on their licenses by more than DAFA's allowable 12% overstocking rate. In one case, the producer had introduced enough fish to nearly double the APL shown on their license. It should also be considered that these overages are derived from numbers reported by producers. DAFA had not audited or otherwise verified these numbers at the time we looked at them.

169. The efforts of the DAFA monitoring and enforcement section have, to date, been focused on reconciling fish reported as shipped to cage sites and transport mortalities with APLs. They have visited producers and looked at operating records. A representative of the section indicated that to date they have found *"that a number of sites stocked in 2003 were over their APL."*

170. We feel that the monitoring activity done to date is a good start. However, we do not feel it is a complete solution to the problem of overstocking. There are more steps that need to be taken in order for DAFA to be able to take enforcement action against producers when circumstances warrant it. Some additional steps we feel would be appropriate include:

- obtaining data on mortalities that occurred during the grow out period;
- obtaining information on fish escapes;
- obtaining data on deliveries/sales to processing plants;
- reconciling delivery/sales information, fish escapes, and mortalities during the grow-out period with beginning stock numbers (i.e. figures from work currently being done by DAFA monitoring and enforcement section); and
- where unexplained overages are encountered in sales/deliveries, looking at feed usage, pesticide usage, etc. to build a legally enforceable case against the producer.

171. We feel that the lack of access to financial information as currently mandated by the *Aquaculture Act* may preclude DAFA from being able to effectively complete some of these steps. That issue is addressed later in this section.

172. We do find it interesting that DAFA has sole responsibility for monitoring the APL standard that, in our opinion, impacts more significantly upon DELG's environmental protection mandate than it does on DAFA's development mandate. Restricting numbers of fish on site may have positive implications with respect to the prevalence of disease, although it also directly limits development.

173. We also note that APLs do not appear on environmental Certificates of Approval to Operate despite their importance to the ultimate achievement of DELG's environmental protection mandate. In the words of one DELG representative, *"...The level of production at each site has historically been difficult to ascertain, and continues to pose challenges for regulators. As the environmental regulator this uncertainty makes regulatory decision making extremely difficult."*

174. Because of the relative importance to the two departments of producer compliance with APLs, we feel that consideration should be given to transferring the APL from commercial aquaculture licenses to the DELG Certificate of Approval to Operate. This would necessitate transferring monitoring and enforcement of the APL to DELG as well.

AFA - monitoring fish
scapes

175. The Province currently does no monitoring of escapes, nor does it require site-holders to report escape incidents. DAFA takes the approach that producers will do what is needed to contain farmed fish because of the potential for economic losses. However, DNR has expressed a concern about the lack of monitoring of escapes and the potential effect on fish habitat. We would also note that farmed salmon have been found in New Brunswick rivers, so escapes have occurred in New Brunswick.

176. Under the *Aquaculture Act*, Section 11(1)

> *... the Registrar may ... make the licence subject to terms and conditions in relation to ...*
> *(d) measures to be taken to prevent the escape of aquacultural produce.*

177. There are no such requirements in existing New Brunswick salmon aquaculture licenses.

178. There is disagreement among scientists as to whether escaped farmed salmon have a negative impact on wild fish stocks or the environment. More research remains to be completed. Given the lack of definitive scientific knowledge in this area, we feel that DAFA should require the conservative practices that have been proposed and/or adopted in other jurisdictions to control fish escapes. These include:

- maintenance of adequate containment systems;
- maintenance of containment system records;
- tracking of inventory and losses;
- an identification system for all farmed fish;
- immediate reporting of the circumstances of an escape, the magnitude, and any fish subsequently re-caught; and
- active recovery efforts.

179. The previously mentioned North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO) resolution, *"...To Minimise Impacts from Aquaculture, Introductions and Transfers, and Transgenics on the Wild Salmon Stocks"* includes *"Guidelines on Containment of Farm Salmon."* Again, given Canada's status as a "contracting party" in NASCO we feel that these guidelines would appear to be applicable to New Brunswick salmon cage culture sites and could therefore serve as a model for the development of provincial standards in this area.

Recommendations – DAFA monitoring and enforcement

180. We recommended that DAFA follow up where there are deficiencies in information provided by producers.

181. We further recommended that enforcement activities be sanctioned by DAFA where producers fail to provide requested monitoring information.

182. We recommended the DAFA monitoring and enforcement section monitor compliance with license terms relating to:

- **the species and strains of fish that may be stocked;**
- **the maximum holding unit capacity of cages on a site; and**
- **the maximum stocking density permitted at the site.**

Appropriate action should be taken where cases of

non-compliance with these license terms are encountered.

183. We recommended the DAFA monitoring and enforcement section extend compliance monitoring activities associated with site approved production limits to include the following steps:

- **obtaining data on mortalities that occurred during the grow out period;**
- **obtaining information on fish escapes;**
- **obtaining data on deliveries/sales to processing plants;**
- **reconciling delivery/sales data, fish escapes, and mortalities during the grow out period with beginning stock numbers (i.e. figures from work currently being done by DAFA monitoring and enforcement section); and**
- **where unexplained overages are encountered in sales/ deliveries, looking at feed usage, pesticide usage, etc. to build a legally enforceable case against the producer.**

184. We further recommended that consideration be given to transferring the approved production limit from commercial aquaculture licenses to the DELG Certificates of Approval to Operate. This would necessitate transferring responsibility for monitoring and enforcement of the approved production limit from DAFA to DELG as well.

185. We recommended that DAFA set license requirements including as a minimum:

- **a requirement that adequate containment systems be in place; and**
- **a requirement that the circumstances and magnitude of any fish escapes be reported immediately.**

Those requirements should be added to new licenses and to existing licenses upon renewal.

186. We further recommended that where a fish escape is reported, DAFA should ensure that appropriate action is taken

to mitigate the effects of the escape and reduce the incidence of future escapes at that site.

Departmental response

187. *DAFA agrees with the* [first] *recommendation with respect to its own licensing process. An overall governance document is required that clearly defines regulatory matters and the proper competent authority. A review of current conditions and information that is required will be undertaken through the Site Access Harmonization process with other federal and provincial agencies. With respect to Approved Production Limits, DAFA believes that the current process has short-comings. DAFA would prefer to focus on performance indicators related to both fish health and environmental indicators.*

188. *DAFA agrees with the* [second] *recommendation.*

189. *DAFA agrees with the* [third] *recommendation and supports the principle; however, it is a question of jurisdiction and not duplicating the efforts of other regulatory agencies. Again, DAFA acknowledges that the approved production limit may not be the best tool for regulating the industry.*

190. *DAFA agrees with the* [fourth] *recommendation in principle, however given the current review of the approved production limit process there could be different informational requirements than those suggested in the recommendation. At the current time there is a requirement to keep detailed records and to make them available for audit purposes. Fish escape numbers could prove near impossible to quantify; however, the other described activities could be envisaged as part of an audit procedure to ensure compliance.*

191. *DAFA does not support* [the fifth] *recommendation. DAFA is of the opinion that conditions for regulating the industry require a joint review with DELG in order that it can be determined what should be regulated and how. Further, if the rationale for the APL is to ensure that environmental standards are to be maintained, then perhaps no monitoring of fish numbers should take place at all. If for example, environmental monitoring indicates an oxic site (good environmental performance) then the site should be permitted an increase above its APL if there are no apparent problems. Establishing a method of counting fish or enforcing the APL has always been difficult, so utilizing environmental performance indicators may be a better way to make decisions than trying to determine fish numbers.*

192. *DAFA agrees with the* [sixth] *recommendation. At present, the issues of containment systems and fish escape prevention and management are addressed through the site application review process, with all new applications completing the federal environmental screening process. For existing sites that pre-date these federal requirements, codes of containment are being discussed with industry.*

193. *DAFA agrees with the* [seventh] *recommendation. This is addressed in the application review process and DAFA supports having a plan in place; however, regulatory approvals from other agencies are needed before mitigative efforts can be implemented. DAFA has no legislative authority to require that the plan is implemented.*

DELG monitoring and enforcement

194. As a result of salmon cage culture operations, residues (fish waste and potentially operational waste (e.g. marine debris), uneaten feed and other residues) end up on the sea bed under cages. Since 2002, DELG has had responsibility for monitoring the environmental conditions at cage culture sites and enforcing associated provincial environmental standards. Prior to that, DAFA was responsible for environmental monitoring and enforcement.

195. DELG representatives provided some examples of the negative consequences that could occur if poor practices at cage sites were not corrected through an active environmental monitoring and enforcement program. These included:

- a loss of habitat below the cage sites due to waste produced by cage culture operations; and

- large scale algal blooms and other effects associated with excess dissolved nutrients and a corresponding deficiency in oxygen in the water column. Impacts could include mortalities among both farmed fish and wild fish stocks in the area, and serious health effects among people and other organisms that consume shellfish that have absorbed algal toxins.

196. DELG monitors cage sites under the terms of the document, *Environmental Management Guidelines for the Marine Finfish Cage Aquaculture Industry in New Brunswick*. Underlying the procedures outlined in this document are terms of the *Clean Water Act*, the *Clean Environment Act*, and the *Pesticides Control Act*. DELG also monitors producer compliance with the terms of environmental Certificates of Approval to Operate.

Oxygen levels in sediment under cage sites

197. A key requirement of the *Environmental Management Guidelines* (EMG) is that all salmon cage culture sites should operate such that oxic conditions are achieved and maintained. Essentially this means that the oxygen content of the sediment beneath cage sites should meet provincial standards. Annually, as a result of test samples taken by the producer or their representative and audited on a test basis by DELG, the Department evaluates each site and assigns a rating. Sites found to have substandard levels of oxygen in their sediment are rated as hypoxic, or in the worst case anoxic. Anoxic sediments have extremely low oxygen content and support very few marine species. Anoxic sediments can also negatively affect the quality of the water column above and around the impacted area.

Table V – Sediment Conditions Beneath Cages

DELG Environmental Rating (From Best to Worst)	2002 Number of Sites with Rating	2002 Percentage of Sites with Rating	2003 Number of Sites with Rating	2003 Percentage of Sites with Rating
Oxic 1	22	22.9	35	36.5
Oxic 2	41	42.7	26	27.1
Hypoxic	28	29.2	32	33.3
Anoxic	1	1.0	2	2.1
Not tested	4*	4.2	1**	1.0
Total	96	100.0	96	100.0

* *DELG Certificate of Approval to Operate not issued until after 2002 sampling carried out.*
** *Approval holder was not operating site and wished to have Certificate of Approval to Operate revoked.*

198. As can be seen from the table, 35% of all Bay of Fundy sites tested during the summer of 2003 were rated as either hypoxic or anoxic based upon the oxygen level in sediment beneath their cages. DELG considers any site with an anoxic rating to be in contravention of their Certificate of Approval to Operate (i.e. a contravention of the provincial *Clean Environment Act*).

199. Under the EMG, if a site deteriorates to hypoxic or anoxic status, then the producer must prepare and submit to DELG an environmental remediation plan. This may involve implementation of better management practices (e.g. reduced feeding or cage repositioning) or, where no other remedy is deemed sufficient, stocking reductions. By comparison, under Chilean environmental regulations, detection of anoxic conditions in sediment would result in a mandatory production reduction. A similar infraction in the

succeeding year would result in the loss of the site holder's concession to practice aquaculture on the site. In Chile three to four percent of concessions are lost annually.

200. While appropriate policies and procedures documents appear to have been developed by DELG in relation to the environmental monitoring of the aquaculture industry, we do have some concerns about actual environmental monitoring and enforcement activity that has been carried out to date.

201. At the time of our audit, environmental remediation plans were well into the process of being developed for all sites rated as hypoxic or anoxic as a result of 2002 testing. The remediation plans related to 2003 test results were still being developed, as are DELG plans for the form and extent of departmental monitoring of industry compliance with environmental remediation plans.

202. DELG indicated that delays were encountered because 2002 was their first year of testing under the EMG. For example, DELG decided to extend the industry deadline for submitting test results to 31 March 2003. Also, all environmental remediation plans had to be newly developed by producers as the industry had not been required to provide such plans in the past. Further, DELG had to review and approve those remediation plans to ensure they were in accordance with the EMG.

203. We appreciate that delays have been encountered because of the set-up time required to implement this system of environmental remediation plans. However, we would expect to see plans being prepared, implemented, and monitored on a more timely basis in the future.

Waste management plans

204. As previously noted, an environmental Certificate of Approval to Operate (Approval), as issued by DELG, is required for each operating cage culture site. One of the terms of each certificate is that a Waste Management Plan be submitted to DELG within three months of the date of the Approval being issued or as specified by the Department. We noted, however, that at the time of our audit some Waste Management Plans were still being reviewed by the Department but had not been approved, even though most Certificates of Approval to Operate were issued in 2002. Also, no monitoring of compliance with these plans had taken place by the time of our audit. The Department indicated that it plans to commence such monitoring during 2004.

Cleaning of aquaculture cages

205. Under the EMG, producers are responsible for ensuring that cage cleaning, including disinfection activities, is conducted in an environmentally responsible manner. For example, land-based cleaning of cages is considered preferable to ocean-based cleaning. Pursuant to that requirement, DELG has drafted the document, *"Guidance for Disinfection of Aquaculture Cages."* However, DAFA also has an interest in this area because cage cleaning can impact on fish health issues such as the transmission of ISA. Further, any such guidance must also be agreed to by DFO and Environment Canada. Because the involved departments have different goals for such guidance (e.g. DELG – no impact on environment, DAFA – no negative impacts on farm fish health) consensus has not yet been reached and the guidance document has not yet been issued to producers. Therefore, there is no clear standard in place against which provincial departments can evaluate producer cage cleaning practices in monitoring operations.

Other DELG monitoring activities

206. DELG visits each site at least annually, and in response to complaints, to determine the level of compliance with the other aspects of the Environmental Management Guidelines and takes corrective action where necessary. Among those areas that are monitored and documented are:

- noise levels at cage sites;
- the adequacy of onsite chemical storage;
- the maintenance of records covering such areas as biomass and mass of feed on a monthly basis, chemicals administered to fish, nitrogen and phosphorous content of feed, and videos of the ocean floor under cage sites and field notes gathered during consultants' monitoring (such records are to be retained for at least five years); and
- any observed releases of contaminants or waste into the environment other than those already discussed.

207. A representative of DELG indicated that for the third item, they only ask producers if they maintain such records. They do not look at them. Since none of these records except consultants' videos and field notes are ever sent to DELG, we do not feel that this is a sufficient procedure. As a minimum, such records should be physically inspected on a test basis to ensure that they exist and are being maintained in an accessible form.

208. Health Canada is actively involved in ensuring that the environmental effects of pesticides used by the industry are known

and acceptable. DELG does periodic monitoring of sites to ensure that pesticides are being used according to label instructions. However, DELG does not monitor the effects of pesticides used at cage sites on the environment, nor does it monitor the effects of cage culture operations on migrating fish or birds. The Department feels that such monitoring is beyond the scope of departmental responsibilities.

Recommendations - DELG monitoring and enforcement

209. We recommended that DELG ensure that environmental remediation plans required as a result of substandard oxygen content in the sediment beneath cage sites are prepared, implemented, and monitored on a timely basis.

210. We recommended that waste management plans be finalized for all cage culture sites for which environmental Certificates of Approval to Operate have been issued. Monitoring of compliance with those plans should commence as soon as possible.

211. We recommended that DELG work with DAFA to finalize guidance for the disinfection of aquaculture cages as soon as possible, and forward it to all producers. Monitoring of producer compliance with the finalized guidelines should commence as soon as possible thereafter.

212. We recommended that DELG monitoring procedures related to cage site visits include physically inspecting required operating records on a test basis to ensure that they exist, are in an accessible form and are being retained for the required five year period.

213. We recommended the Province, as part of developing a comprehensive strategy for the New Brunswick aquaculture industry, determine responsibility for monitoring the effects of pesticides used at cage sites on the environment and the effects of cage culture operations on migrating fish and birds.

214. We feel that most of the issues addressed in the recommendations for this section have arisen because DELG only assumed responsibility for environmental monitoring in 2002. Consequently, we expect that these recommendations will be addressed in due course as DELG finalizes its processes and activities in relation to salmon cage culture sites.

Departmental responses

215. [DELG] *agrees with the* [first] *recommendation, and will ensure that future remediation plans are processed and brought into force in accordance with the timelines outlined in the Environmental Management Guidelines (EMG). It should also be noted that the backlog noted during the audit has already been largely addressed.*

216. [DELG] *agrees with the* [second] *recommendation. Waste Management Plans for all sites will be brought into force before the end of 2004.*

217. [DELG] *agrees with* [the third] *recommendation and will continue in our efforts to complete this initiative along with the other aquaculture-related guidelines currently being developed by the Department.*

218. *DAFA agrees with the recommendation.*

219. [DELG] *agrees with the* [fourth] *recommendation and will immediately undertake to amend site inspection and audit practices and associated forms to provide for records inspection.*

220. *DAFA does not support* [the fifth] *recommendation. Health Canada and the Bureau of Veterinary Drugs monitor and approve therapeutants based, in part, upon research of effects on non-target organisms. Overall effects upon migrating fish and birds are considered in the site application process.*

221. [DELG] *recognizes the benefits of clarifying and formalizing these responsibilities in the sustainable aquaculture strategy.*

Monitoring of compliance with lease terms

222. Under Section 3(1) of the *Crown Lands and Forests Act*, the Minister of Natural Resources is responsible for the *"development, utilization, protection and integrated management of the resources of Crown lands"* including:

- access to and travel on Crown lands,
- habitat for the maintenance of fish and wildlife populations; and
- rehabilitation of Crown lands.

223. Pursuant to that responsibility, DNR has developed a draft Crown Land Management Strategy. Principles in that document include:

- Sustainable Development - Crown lands and resources will be utilized in a manner and to an extent that such use does not result in long term negative environmental, economic, or social impact.

- Protection - Crown lands will be protected against environmental degradation, improper or illegal use.

- Risk and Liability - Users of Crown lands do so at their own risk. Crown lands and assets will be managed with due consideration for public safety.

224. In keeping with the principles in the Crown Land Management Strategy, DNR feels that it is important that lease terms be monitored to ensure they are being complied with. They indicated that they strive to monitor all Crown land leases for which they are the lessor.

225. However, DNR does not monitor compliance with aquaculture leases for Bay of Fundy salmon aquaculture sites, as the involved lands are under the administration and control of DAFA. When a previously unoccupied site is identified as suitable for an aquaculture cage culture operation, the Minister of Natural Resources designates the Minister of Agriculture, Fisheries, and Aquaculture to act on his behalf in connection with that site. DAFA then leases the site to the licensed producer. As lessor of aquaculture sites, we feel that DAFA assumes direct responsibility for monitoring and enforcing lessee compliance with lease terms.

226. Key terms contained in aquaculture leases for cage culture sites include:

- the lessee shall maintain the premises in good repair;
- the lessee shall use the leased lands for agreed purposes only;
- the lessee shall not assign or sublet without the lessor's consent;
- the lessee shall provide public liability insurance;
- the lessee may install signs with the lessor's consent; and
- the adjacent shoreline must be kept free and clear of any equipment and/or debris associated with the operation to allow for public use, egress and regress at all times.

227. At present, DAFA does not monitor producers' compliance with Crown lease terms, nor do they receive any reporting from site-holders that could be used in establishing compliance.

228. This is of particular concern with relation to the requirement for at least $1,000,000 in public liability insurance included in all leases. A representative of DNR indicated that a failure by lessees to adequately insure in this area creates a risk of legal liability for the Province as owner of the Crown land. We would also note that, pursuant to legal advice received, DNR recently raised minimum public liability insurance required of Crown land lessees to $2,000,000 to better reflect the associated risk. DAFA has not adjusted the amount for aquaculture leases.

229. Regardless of which department acts as the lessor, we feel that DNR bears ultimate responsibility for ensuring that Crown land is managed appropriately. We further feel that when DNR designates control over Crown land to DAFA, it should assure itself that DAFA understands its responsibilities as administrator and controller of that land and subsequently carries them out.

230. There is currently a Memorandum of Understanding between DNR and DAFA, but it was intended to deal with transfers of land for agricultural purposes. It does not refer to aquaculture. We feel that a memorandum of understanding should be developed and signed by both departments that clearly defines the duties of each department in relation to Crown land transferred to DAFA and subsequently leased for aquacultural purposes. We feel this is an important step in ensuring that necessary regulatory activities in connection with Crown land are completed.

Recommendations – monitoring of compliance with lease terms

231. We recommended that DAFA monitor lessee compliance with the terms of aquaculture leases for which DAFA has been designated authority by DNR. In particular, DAFA should ensure that all lessees maintain at least $2,000,000 in public liability insurance, consistent with DNR administered Crown land leases.

232. We recommended that DNR and DAFA develop and sign a memorandum of understanding for aquaculture that clearly defines the duties of each department in relation to Crown land transferred to DAFA and subsequently leased for aquacultural purposes.

233. We recommended that DNR ensure that DAFA is monitoring compliance with aquaculture leases, pursuant to DNR's responsibilities under Section 3(1) of the *Crown Lands and Forests Act*.

Departmental responses

234. *DAFA is unable to support* [the first] *recommendation at this time. DAFA is currently undertaking a review of the public liability insurance requirement to determine which components are available commercially.*

235. *DAFA agrees with the* [second] *recommendation. There is support for the development of an M.O.U. to define the responsibilities of DNR and DAFA. DAFA and DNR do, in fact, hold frequent meetings to address issues of common concern.*

236. DNR supports this recommendation.

237. *DAFA agrees with the* [third] *recommendation. The newly created DAFA Compliance and Enforcement section is gradually increasing monitoring activities of aquaculture leases. The M.O.U. should indicate the conditions of the license.*

238. [DNR sees] *this as DAFA's responsibility and* [does] *not agree that one provincial Department should be responsible for ensuring that another provincial Department is fulfilling its responsibilities.*

DNR – fish and wildlife habitat monitoring

239. Under the *Crown Lands and Forests Act*, the Minister of Natural Resources is responsible for "habitat for the maintenance of fish and wildlife populations." As part of the approval process for new site applications, DNR considers the potential impact of a new aquacultural site on fish and wildlife habitat in the area. When they have major concerns, the application is rejected.

240. DNR representatives have indicated that the Department has some difficulty in appropriately discharging its responsibilities in this area. DNR does an initial site assessment to determine potential impacts of a proposed new aquacultural operation on fish and wildlife habitat. Once the initial site assessment has been completed, it has no further formal involvement in the process or the ongoing operations of the site. DNR does no monitoring of the cumulative impacts of aquacultural operations on fish and wildlife habitat. It also receives no reporting from the industry, DAFA or DELG with relation to actual impacts on fish and wildlife habitat near previously-approved sites. Consequently, DNR staff we talked to felt that subsequent DNR decisions whether to transfer Crown land to DAFA for aquacultural purposes may have to be made without adequate information, and therefore may not be optimal from the point of view of fish and wildlife habitat.

Recommendation – fish and wildlife habitat monitoring

241. We recommended that a requirement for reporting to DNR related to any potential impacts of aquaculture operations on fish and wildlife habitat be included as part of the previously recommended memorandum of understanding for aquaculture between DNR and DAFA, and that DNR take any necessary corrective action when presented with such information.

Departmental responses

242. *DAFA does not support this recommendation in whole. The site application process currently includes adequate opportunity for DNR to identify potential impacts of an aquaculture operation on fish and wildlife activities. Clarification of this review, however, will be included in the M.O.U. to be developed with DNR.*

243. DNR supports this recommendation.

Access to and reporting of information about onsite activities

244. From a provincial and public perspective, a key factor in appropriate decision making is access to information. Adequate information is needed by the Province in order to develop legislation and policies to regulate the industry, to conduct monitoring and enforcement activities, and to report upon the effectiveness of provincial programs in achieving their objectives. From a broader perspective, reporting of information must be adequate to allow legislators to make informed judgments about the industry and provincial involvement in it. A lack of adequate information means that inappropriate decisions may be made by provincial departments, and that inappropriate conclusions may be drawn by legislators or citizens.

245. Section 17(2) of the *Aquaculture Act* states the following:

> *A licensee shall forward to the Registrar the information, books, records, accounts and other documents required by or in accordance with the regulations, at the times and in the forms required by the regulations.*

246. However, Section 22(4) of the Act states:

> *An inspector may at any time require a licensee to produce for inspection, or for the purpose of obtaining copies or extracts, any records, books, accounts or other documents,* ***other than financial records, books, accounts or documents, relating to aquaculture or to the aquaculture site****.* (emphasis ours)

247. It goes on to say, in Section 29(1)

> *Subject to subsections (3) and (4), all information, books, records, accounts and documents obtained under section 5, 7, 9, 17, or 22* [i.e. basically all information] *are confidential.*
>
> Subsection (3) allows disclosure of this information:
>
> *(a) on a confidential basis to a person employed by the Government of Canada or by a province or territory of Canada,*
>
> *(b) in publications and programs in relation to aquaculture if the disclosure does not identify the person to whom the information, book, record, account, or document relates,*
>
> *(c) to any person when necessary to prevent or combat disease or to maintain genetic standards,*
>
> *(d) to members of* [certain] *advisory committees established by the Minister under Section 37,*
>
> *(e) to any person in the course of consultation, public or otherwise, undertaken in relation to any application under this Act, and*
>
> *(f) to any person in accordance with the regulations.*

248. DAFA has interpreted these sections to mean that:

- provincial departments may not access producers' financial information for any reason; and
- provincial departments may not disclose any information about individual sites to other departments or the public except on a confidential basis for the use of certain federal/provincial committees.

249. As a result:

- DAFA does not disclose certain information about individual sites to other provincial departments that might be useful to them in carrying out monitoring and enforcement activities

(e.g. DELG is not provided access to commercial aquaculture licenses). We do not feel that this restriction is supported by the *Aquaculture Act* and believe that DAFA should seek a legal opinion to clarify the matter.

- A lack of access to financial information may make it more difficult or impossible for DAFA to build an enforceable case against producers who are suspected of overstocking their sites. In comparison, DELG does have the authority to obtain financial information pursuant to enforcement activities under the authority of the *Clean Environment Act*.

- Significant limits are placed on the amount of information disclosed publicly pursuant to applications for new aquaculture sites. For example, the public is not provided with information on the proposed size of a farm nor the number of fish to be produced. This may make it difficult for the public and stakeholders to provide meaningful input. In the State of Maine, all such information must be made public. Restrictions such as this may well have a negative impact on public perception of the industry as previously discussed.

250. Additionally:

- DELG does not publicly report the environmental rating of individual aquaculture sites, nor any other specifics relating to findings from monitoring activities associated with those sites except upon receipt of a formal request under the provincial *Right to Information Act*. By comparison, in the Province of British Columbia all such monitoring findings are reported on the website of the provincial Ministry of Agriculture, Food and Fisheries in the "Annual Inspection Report on Marine Finfish Aquaculture Sites". Consistent with its approach for other industries, DELG treats this monitoring data as sensitive pursuant to the wishes of the industry.

251. It is reasonable for the industry to be concerned with the protection of proprietary information. However, salmon aquaculture is being conducted exclusively on Crown lands and waterways and there are significant public risks associated with those operations. Therefore, we feel that sufficient information should be made available to allow for adequate provincial monitoring, enforcement and reporting to take place, and to allow public policy decisions to be made in an environment of

transparency. In our opinion, that is not the case at present. Changes to the *Aquaculture Act* and Regulation to remove restrictions on information could be made in conjunction with the review of that legislation currently being conducted by DAFA. Additionally, we feel that environmental monitoring data for individual cage culture sites should be provided to the public on a regular basis.

Recommendations - access to and reporting of information about onsite activities

252. We recommended that DAFA take appropriate steps to ensure that necessary information is accessible by provincial departments and publicly reportable, including seeking legal opinions where necessary. Where legal restrictions apply, DAFA should give consideration to proposing changes to the existing *Aquaculture Act* and Regulation to remove those restrictions in conjunction with the review of that legislation currently being conducted by the department.

253. We recommended that DELG publicly report environmental monitoring findings for individual cage culture sites on a regular basis.

Departmental responses

254. *DAFA agrees with the* [first] *recommendation. DAFA has undertaken to share "sensitive information" with other agencies. This issue of public accessibility to information will be examined during the legislative review of the* Aquaculture Act.

255. [DELG] *agrees with the* [second] *recommendation, and will ensure that site-specific monitoring results are made publicly available on a regular basis as soon as possible.*

Public effectiveness reporting

256. Significant amounts of public resources are being utilized to support and regulate the salmon cage culture industry in New Brunswick. Therefore, we would expect that performance information would be generated by provincial departments and reported publicly on a regular basis. This would allow legislators and New Brunswick citizens to evaluate the effectiveness of aquaculture programs in achieving stated goals. It would also provide departments with information which they could use in managing and improving the effectiveness of programs. However, such performance information is not generated and no reporting takes place.

257. Reporting in the 2002/2003 DAFA annual report was limited to a narrative description of activities undertaken and industry data obtained from Statistics Canada. There was no

performance reporting in relation to goals stated in the Bay of Fundy Marine Aquaculture Site Allocation Policy or any other goals that may have been set for the DAFA aquaculture program.

258. Reporting in the 2002/2003 DELG annual report was limited to information on the number of aquaculture sites that had been granted approvals to operate by DELG. It did not include performance reporting relating to aquaculture stewardship activities undertaken by the Department or any summary of the results of environmental monitoring that had been conducted.

259. Aquaculture was not mentioned in the 2002/2003 DNR annual report.

260. Reporting of specific cases would be restricted by confidentiality protection afforded under the *Aquaculture Act* and Regulation as discussed in the previous section of this report. However, reporting at a summary level would be permitted.

261. Ideally, performance measures should tie into strategic objectives developed as part of a provincial salmon aquaculture strategy. Performance measures could include:

- industry production levels;
- percentage of value added products;
- market diversification percentages by product line, destination, etc;
- fish health status;
- environmental ratings (i.e. numbers of sites oxic, hypoxic, or anoxic);
- level of compliance with waste management and remediation plans; and
- feedback from stakeholders on specific areas (e.g. by means of periodic surveys).

262. Specific targets should be set periodically, and actual performance should be reported in comparison with those targets. The provincial annual report policy indicates that departmental annual reports provide the best forum for reporting such performance information.

Recommendation - public effectiveness reporting

263. We recommended that each involved department establish procedures to measure and report on the effectiveness of provincial programs that impact on the salmon cage culture

industry. Reporting should be clearly linked to the objectives of those programs and appear in departmental annual reports.

Departmental responses

264. *DAFA agrees with the recommendation. DAFA supports the development of a comprehensive strategy and establishing performance indicators as well as reporting results in the departmental annual reports.*

265. [DELG] *agrees with the recommendation, and will provide appropriate effectiveness reporting in future annual reports.*

266. DNR supports this recommendation.

Conclusion

267. As we mentioned in the Scope section of this report, the objective for this project was:

> *To determine whether Province of New Brunswick programs ensure that New Brunswick salmon cage culture operations are economically, environmentally, and socially sustainable.*

268. Sustainability implies:

- a salmon cage culture industry that is financially viable and thereby contributes to a stronger economy in New Brunswick;
- a salmon cage culture industry that has no net negative effect on the eco-system of the Province; and
- a salmon cage culture industry that puts allocated Crown lands and waterways to their best use and does not unduly displace traditional users of those lands and waterways.

269. Based upon our findings, we would conclude that while current provincial programs do address some aspects of sustainability of New Brunswick salmon cage culture operations, there is much work still to do to ensure that the industry is truly economically, environmentally, and socially sustainable.

270. In particular:

1. A comprehensive provincial strategy for the development and management of finfish aquaculture in New Brunswick is needed. Such a strategy would:
   - ensure that all risks that are publicly significant are identified;

- clearly identify responsibility for managing those risks and for ensuring that they are being adequately managed;

- set goals and objectives that strike a balance between competing interests (i.e. economic, environmental, and social); and

- provide a basis for provincial decision making in connection with the industry (e.g. in setting the form and content of legislation, leases, and licenses).

2. Additional environmental research is needed to reduce current gaps in knowledge about how the cage culture industry interacts with the eco-system in the Bay of Fundy area. Such knowledge would provide the basis for development of improved regulatory standards in the future.

3. Improved monitoring and enforcement of compliance with existing provincial operating standards and certain environmental regulatory requirements is needed to ensure that producers are complying.

4. Access to and sharing of information about industry operations and findings from provincial regulatory activities needs to be improved to ensure that decision makers are able to make informed decisions that will promote the sustainability of the industry. For example, provincial departments (i.e. DAFA, DELG, and DNR) need sufficient information to serve as a basis for their own regulatory decision making and to properly coordinate their activities with federal departments. And legislators need adequate information to make informed judgements about the industry and provincial involvement in it, as do New Brunswick citizens.

RAPPORT DU

vérificateur général du Nouveau-Brunswick

volume 1

2004

RAPPORT DU

vérificateur général
du Nouveau-Brunswick

volume 1

2004

Publié par:
Le bureau du vérificateur général
Province du Nouveau-Brunswick

Octobre 2004

ISSN 0382-1420

Office of the
Auditor General

Bureau du
vérificateur général

New
Nouveau Brunswick

L'honorable Bev Harrison
Président de l'Assemblée législative
Province du Nouveau-Brunswick

Monsieur le président,

Conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de soumettre volume 1 de mon rapport de 2004 à l'Assemblée législative.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le vérificateur général,

Daryl C. Wilson, FCA

Fredericton, N.-B.
le 26 octobre 2004

Tel/Téléphone:
(506) 453-2243
Fax/Télécopieur:
(506) 453-3067

P.O. Box 758
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5B4

Case postale 758
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5B4

Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Avant-propos

Le saumon est un élément fondamental du patrimoine canadien. Il fait vivre des familles et des localités entières depuis des générations. Il contribue en outre de manière importante à l'économie de la Colombie-Britannique et des provinces Maritimes. Sur les deux côtes canadiennes, la pêche récréative repose en grande partie sur le saumon. Il faut savoir que le Canada est le quatrième producteur salmonicole en importance au monde. L'élevage du saumon apporte de grands bienfaits économiques aux localités rurales et côtières.

Depuis les dernières années, cependant, les stocks de saumon, autant sur la côte est que sur la côte ouest du pays, sont gravement menacés; la pêche commerciale du saumon de l'Atlantique dans les provinces Maritimes est interdite depuis de nombreuses années afin de protéger l'espèce. Il a beaucoup été question des effets de la salmoniculture sur le saumon sauvage et l'environnement marin, qu'il s'agisse de l'opposition exprimée par les groupes environnementaux face aux exploitations qui utilisent des enclos en filet ou de la couverture négative par les médias.

La vérificatrice générale du Canada, le vérificateur général de la Colombie-Britannique et son homologue du Nouveau-Brunswick présentent des rapports distincts sur le saumon au Parlement et aux assemblées législatives respectives. Entre 1997 et 2000, le Bureau du vérificateur général du Canada a effectué trois vérifications axées sur le saumon du Pacifique. Cette année, il a fait un suivi de ces vérifications, en collaboration avec les deux bureaux de vérification provinciaux. Le vérificateur général de la Colombie-Britannique a examiné le rôle du gouvernement provincial dans la protection du saumon sauvage, et le vérificateur général du Nouveau-Brunswick a étudié les exploitations salmonicoles de la province.

Pêches et Océans Canada est chargé de veiller à la protection du saumon et de son habitat et, au sein de l'administration fédérale, le Ministère est le principal organisme chargé du développement de

l'aquaculture. Les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick ont grandement favorisé le développement aquacole sur leur territoire. En Colombie-Britannique, divers ministères provinciaux sont chargés d'administrer les terres et les ressources naturelles de manière à assurer la pérennité du saumon sauvage.

Au cours de ces trois vérifications simultanées, nos bureaux ont appliqué conjointement certains procédés de vérification et échangé des informations régulièrement. Cela nous a permis de mieux faire en réduisant le double-emploi, et de mieux situer et comprendre les enjeux.

Le saumon sauvage et son habitat

Toute politique vise à définir les contours d'un cadre commun destiné à guider les décisions et les actions. La politique canadienne visant le saumon et son élevage devrait établir des objectifs clairs pour la gestion à la fois du saumon sauvage et du saumon d'élevage, ainsi que de leur influence réciproque. À l'échelon fédéral, Pêches et Océans Canada s'efforce depuis l'an 2000 de terminer la rédaction de la Politique concernant le saumon sauvage qui vise à protéger la diversité génétique et l'habitat de cette espèce. Les acteurs dans le dossier ont demandé que la rédaction de la politique soit terminée. Cette politique permettrait de préciser les modalités de mise en œuvre des mesures de conservation et de gestion des pêches. À l'échelon provincial, la Colombie-Britannique n'a pas de projet politique clairement formulé ni de stratégie prioritaire pour assurer la pérennité du saumon sauvage.

Deux des trois vérifications ont permis de recenser des lacunes dans la mise en œuvre des politiques. C'est ainsi que Pêches et Océans Canada n'a jamais fait rapport sur l'état de conservation des habitats du poisson au Canada ni évalué l'efficacité de sa Politique de gestion de l'habitat du poisson. Ces questions demeurent des défis de taille pour le Ministère. De même, l'information communiquée par les ministères et les organismes de la Colombie-Britannique concernant les résultats obtenus en matière de protection du saumon sauvage est fragmentaire.

La salmoniculture

Les trois vérifications ont signalé un manque de coordination entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux. En dépit d'une multitude de comités, d'ententes et de protocoles signés entre les deux provinces et le gouvernement fédéral, des problèmes persistent. Par exemple, on s'inquiète des délais dans le processus d'approbation des demandes de sites aquacoles, qui est un volet clé de la réglementation de la salmoniculture.

Les trois vérifications ont aussi permis de constater qu'il y avait de graves lacunes dans les connaissances scientifiques sur les effets possibles de l'élevage du saumon. La Politique de Pêches et Océans Canada en matière d'aquaculture comporte un engagement clair en vue d'assurer un développement durable de l'aquaculture. Au moment de l'évaluation des demandes de sites aquacoles, le Ministère doit faire appel à des critères scientifiques plus crédibles, ce qui garantirait que les sites soient situés en des lieux appropriés. Il a aussi éprouvé de la difficulté à évaluer les effets environnementaux cumulatifs de la salmoniculture sur les stocks de saumon sauvage. En outre, il doit déterminer comment contrôler les rejets de substances nocives en provenance d'exploitations salmonicoles. Le saumon sauvage et son habitat sont toujours sensibles aux effets éventuels de l'élevage du saumon.

Au Nouveau-Brunswick, les vérificateurs ont constaté que les intervenants dans ce dossier ne possédaient pas encore de projet politique commun pour contribuer à une aquaculture durable — la province ne dispose donc pas d'une stratégie d'ensemble à l'égard du développement de l'aquaculture et de la gestion des principaux risques. Qui plus est, il y a des lacunes à la fois dans la surveillance des exploitations aquacoles et dans l'application des mesures destinées à faire respecter la loi. Par exemple, le gouvernement provincial n'exerce pas une surveillance adéquate pour s'assurer que les aquaculteurs respectent les conditions associées à leur bail ou à leur permis d'aquaculture. Contrairement à la Colombie-Britannique, la province du Nouveau-Brunswick ne surveille pas les évasions de saumons d'élevage, qui ne doivent pas être obligatoirement déclarées.

Dans son cadre stratégique sur la salmoniculture, la Colombie-Britannique recommande la réimplantation d'un certain nombre de sites qui sont mal situés ainsi que la mise en œuvre de nouveaux critères de sélection des emplacements. Toutefois, de grandes questions ne sont toujours pas réglées. Les critères de sélection des sites de la Colombie-Britannique, tout comme les décisions prises par le Nouveau-Brunswick au sujet des emplacements, sont fondés sur des données scientifiques qui sont loin d'être complètes.

Besoin urgent d'actions concertées

Les inquiétudes concernant le saumon et son élevage ne datent pas d'hier, et l'on essaie depuis longtemps d'améliorer l'état des populations de saumon et de leurs habitats. Mais les progrès tardent à venir. Entre-temps, certaines populations de saumon sont en grande difficulté, on assiste à une diminution des habitats et l'on ne connaît pas les effets à long terme de la salmoniculture sur les ressources naturelles ou l'environnement.

Il faut de toute urgence mener des actions concertées si l'on veut assurer la durabilité des pêches du saumon et de la salmoniculture. Il est aussi impératif que la solution fasse intervenir plusieurs pouvoirs publics. En effet, la collaboration entre les divers organismes au sein de chacune des administrations publiques et entre les administrations est essentielle. Nous demandons instamment à nos administrations respectives de prendre immédiatement les mesures qui s'imposent en ce qui a trait à ces questions importantes.

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Johanne Gélinas
Commissaire à l'environnement et au développement durable

Wayne Strelioff, FCA
Vérificateur général de la Colombie-Britannique

Daryl Wilson, FCA
Vérificateur général du Nouveau-Brunswick

Le chapitre intitulé « Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture » est disponible sur le site Web du Bureau du vérificateur général du Canada (www.oag-bvg.gc.ca). Pour obtenir un exemplaire du chapitre, veuillez communiquer avec le :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks,
Ottawa (Ontario) K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

Le rapport intitulé *Salmon Forever : An Assessment of the Provincial Role in Sustaining Wild Salmon* est disponible sur le site Web du Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique (www.bcauditor.com). Pour obtenir un exemplaire du rapport :

Office of the Auditor General of British Columbia
8, Bastion Square
Victoria BC V8V 1X4

Téléphone : (250) 387-6803 ou 1-800-663-7867
Télécopieur : (250) 387-1230

Le rapport intitulé *La salmoniculture au Nouveau-Brunswick* est disponible sur le site Web du Bureau du vérificateur général de la province du Nouveau-Brunswick (www.gnb.ca/OAG-BVG/Index.htm). Pour obtenir un exemplaire du rapport :

Bureau du vérificateur général — Province du Nouveau-Brunswick
6e étage, Place Carleton
520, rue King
Case postale 758
Fredericton NB E3B 5B4

Téléphone : (506) 453-2243
Télécopieur : (506) 453-3067
Courriel : www.oag@gnb.ca

La salmoniculture au Nouveau-Brunswick

Contenu

Contexte 9
Étendue 11
Résumé des résultats 12
Risques liés à l'industrie de l'élevage en cages du saumon 19
Activités de réglementation 44
Rapport public sur l'efficacité 77
Conclusion 78

La salmoniculture au Nouveau-Brunswick

Contexte

1. La salmoniculture au Nouveau-Brunswick a produit 39 000 tonnes métriques de poisson en 2002, pour une valeur totale de 195 millions de dollars, ce qui fait de l'industrie le secteur agroalimentaire dont les recettes brutes sont les plus élevées de la province. En comparaison, la pomme de terre vient au deuxième rang, ayant atteint une valeur de 126 millions de dollars en 2002. On estime que les exportations vers les États-Unis comptent pour 75 % des revenus tirés de la salmoniculture. Le reste vient des ventes au Canada. La salmoniculture au Nouveau-Brunswick crée des milliers d'emplois directs et indirects pour les résidents de la province et rapporte des millions en recettes fiscales. Il s'ensuit que cette industrie a une incidence positive sur la qualité de vie d'une fraction importante de la population du Nouveau-Brunswick, en particulier dans la région du comté de Charlotte.

2. Avec l'autorisation de plusieurs ministères du gouvernement du Nouveau-Brunswick et du gouvernement du Canada, la salmoniculture utilise des terres et des eaux côtières qui appartiennent à la Couronne pour élever des saumoneaux de pisciculture jusqu'à leur taille commerciale. Le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture est l'organisme provincial à la tête du développement de l'industrie aquacole; à ce titre, il administre la location de terres de la Couronne aux producteurs aquacoles et délivre les permis connexes d'élevage en cages. Le ministère est aussi chargé d'assurer la conformité par les producteurs aux mesures législatives et aux conditions des baux et des permis. Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux délivre les agréments environnementaux, administre les mesures législatives pertinentes en matière d'environnement et prend des mesures pour s'assurer que les producteurs respectent les conditions de leur certificat d'agrément d'exploitation. Le gouvernement du Canada assume aussi une certaine responsabilité dans le développement de l'industrie, la gestion des risques

connexes pour l'environnement et la recherche par l'entremise de Pêches et Océans Canada et d'Environnement Canada.

3. Le premier site salmonicole du Nouveau-Brunswick a été agréé en 1978, et son exploitation a débuté en 1979. Le nombre actuel de 96 sites a été atteint en 2000. Tous les sites d'aquaculture marine sont situés dans la région de la baie de Fundy, et la plupart élèvent uniquement du saumon. Quelques producteurs de la région font des essais d'élevage d'autres espèces de poisson à nageoires (du flétan, par exemple) afin de réduire leur dépendance sur une seule espèce et de tirer parti de marchés en croissance pour ces espèces. La production de saumon continue d'augmenter, ayant presque triplé entre 1998 et 2002.

Tableau I – Données sur la salmoniculture dans la baie de Fundy – 1998 à 2002

Année	Nombre de sites	Volume (tonnes métriques)	Nombre estimatif de poissons à 4 kg	Valeur en $ (en milliers)
1998	78	14 232	3 588 000	106 678
1999	87	22 000	5 500 000	150 000
2000	96	29 100	7 275 000	181 500
2001	96	33 900	8 475 000	180 010
2002	96	38 900	9 725 000	194 500

4. L'anémie infectieuse du saumon (AIS), une maladie virale du saumon qui peut être fatale, a entraîné d'importantes pertes financières dans l'industrie. La maladie est apparue pour la première fois dans la baie de Fundy au milieu des années 1990. Depuis, le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture (MAPA) a consacré une bonne partie de ses efforts à essayer de réduire la fréquence de la maladie.

5. L'élevage en cages du saumon produit des résidus (déchets de poisson et déchets d'exploitation, nourriture non mangée et autres résidus) qui aboutissent sur le fond marin, sous les cages. Depuis 2002, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux (MEGL) est chargé de la surveillance des conditions de l'environnement sous les sites d'élevage et de l'application des normes provinciales en matière d'environnement. Avant cette date, le MAPA s'occupait de la surveillance de l'environnement et de l'application des normes.

6. Malgré les avantages économiques associés à l'industrie, des intervenants tels que les pêcheurs traditionnels, la Fédération du saumon Atlantique et le Conseil de la conservation du Nouveau-

Brunswick ont exprimé des préoccupations à l'égard de la croissance de la salmoniculture dans la région de la baie de Fundy. En fait, certains groupes d'intervenants se sont opposés avec vigueur aux plus récentes demandes de permis de site aquacole. Les objections portent sur les effets potentiellement néfastes sur l'écosystème de la baie de Fundy, les conflits relatifs à l'utilisation des terres côtières et la perte de lieux de pêche traditionnels.

Pourquoi le Bureau du vérificateur général s'est penché sur l'industrie salmonicole

7. L'énoncé de mission de notre bureau est le suivant :

Nous favorisons l'obligation redditionnelle en fournissant de l'information objective à la population du Nouveau-Brunswick, par l'entremise de l'Assemblée législative.

8. Compte tenu de l'activité économique qu'elle entraîne et des effets potentiels sur l'environnement et sur la société, nous considérons que l'industrie salmonicole est d'une grande importance pour la population du Nouveau-Brunswick. De plus, des ressources provinciales considérables sont affectées à la gestion des risques liés à l'industrie. En conséquence, nous estimons qu'un projet visant à examiner l'intervention du gouvernement provincial dans l'industrie salmonicole est utile pour l'Assemblée législative.

9. Nos principales constatations et recommandations renvoient à la salmoniculture. Cependant, nous sommes d'avis qu'elles peuvent aussi s'appliquer à d'autres espèces de poisson à nageoires, secteur qui est appelé à prendre de l'expansion tandis que la province et l'industrie aquacole continuent à s'efforcer de commercialiser la production de flétan, de morue et d'autres espèces.

Étendue

10. Notre objectif pour ce projet était le suivant :

Déterminer si les programmes du Nouveau-Brunswick font en sorte que les activités d'élevage en cages du saumon au Nouveau-Brunswick sont durables sur les plans économique, environnemental et social.

11. Pour réaliser cet objectif, nous nous sommes concentrés sur les principaux risques liés à l'industrie salmonicole au Nouveau-Brunswick qui pourraient éventuellement avoir une incidence négative sur la durabilité des exploitations d'élevage en cages du saumon, et sur la mesure dans laquelle ces risques sont gérés.

12. Dans le cadre de notre travail, nous avons interviewé des employés du ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture, du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, du ministère des Ressources naturelles, d'Entreprises Nouveau-Brunswick, des deux associations de salmoniculture du Nouveau-Brunswick qui existaient au moment de notre travail, et d'autres intervenants de l'industrie aquacole du Nouveau-Brunswick. Nous avons examiné les mesures législatives, les permis d'aquaculture commerciale, les baux aquacoles et les certificats environnementaux d'agrément d'exploitation. Nous avons aussi examiné les directives provinciales ainsi que de nombreux autres documents préparés par les ministères provinciaux, l'industrie aquacole et d'autres organisations, tant au Nouveau-Brunswick qu'ailleurs. Enfin, nous avons effectué des contrôles par sondages détaillés sur certaines activités réglementaires reliées à la délivrance des permis et à la surveillance des exploitations côtières d'élevage en cages.

13. Notre travail a eu lieu en même temps que des projets de vérification similaires réalisés par le Bureau du vérificateur général du Canada et le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique. Nous avons collaboré avec ces deux bureaux pour réaliser notre vérification.

Résumé des résultats

Risques liés à l'industrie de l'élevage en cages du saumon

14. Il existe de nombreux risques liés à l'industrie de l'élevage en cages du saumon qui préoccupent le public. Ces risques peuvent être répartis dans trois catégories :

- **Les risques économiques sont des risques qui peuvent avoir une incidence sur la viabilité économique de l'industrie dans son ensemble, ce qui menace les emplois et l'activité économique sous-jacents (p. ex., maladies du poisson telles que l'anémie infectieuse du saumon).**

- **Les risques pour l'environnement sont des risques qui peuvent avoir une incidence négative sur l'environnement, les populations de poisson et de gibier ou l'écosystème en général (p. ex., pollution des eaux côtières causées par les déchets des sites d'élevage).**

- **Les risques sociaux sont des risques qui viennent de l'utilisation pour l'industrie aquacole de terres et d'eaux de la Couronne et autres ressources publiques qui seraient peut-être mieux employées à d'autres usages ou dont l'utilisation déplace les usagers précédents de ces ressources publiques**

(p. ex., déplacement des pêcheurs traditionnels par l'industrie de l'élevage en cages du saumon).

15. Nous sommes d'avis que la province a la responsabilité de veiller à ce qu'il soit tenu compte des risques pour le public et, lorsqu'il est rentable de le faire, que ces risques soient gérés. Les programmes provinciaux actuels traitent des risques dans une certaine mesure, mais il n'y a pas de système coordonné de gestion des risques.

Stratégie provinciale globale pour la salmoniculture

16. Nous estimons que le gouvernement provincial devrait élaborer une stratégie provinciale globale pour l'industrie salmonicole. Une telle stratégie constituerait une base sur laquelle fonder les décisions provinciales qui touchent l'industrie. L'élaboration de la stratégie devrait comprendre des consultations auprès de toutes les organisations concernées afin d'arriver à un consensus sur :

- des buts et des objectifs aquacoles qui trouvent le juste équilibre entre les intérêts qui se font concurrence (c.-à-d. économiques, environnementaux et sociaux);
- les risques importants liés à l'industrie sur le plan public qui devraient être gérés;
- qui devrait gérer les risques déterminés, comment ces risques devraient être gérés, et qui a la responsabilité ultime de veiller à ce que ces risques soient correctement gérés;
- une liste d'indicateurs du rendement qui peuvent servir à des fins de rapport public comme moyen d'évaluer l'efficacité de l'application de la stratégie par le gouvernement provincial;
- des approches pour traiter les questions stratégiques pressantes dont, par exemple, l'adoption d'une approche de gestion intégrée des zones côtières qui prenne en compte la question de l'espace limité qui peut être consacré aux sites d'élevage en cages du saumon au Nouveau-Brunswick.

Recherche

17. À l'heure actuelle, la recherche financée par le gouvernement provincial porte principalement sur le développement de l'industrie. D'autres travaux de recherche environnementale sont nécessaires pour combler les lacunes dans les connaissances sur les interactions de l'industrie de l'élevage en cages avec l'écosystème de la région de la baie de

Fundy et, ainsi, savoir quel est le niveau de salmoniculture que la région peut véritablement supporter. De telles données formeraient la base de l'élaboration de normes réglementaires améliorées. Tant qu'un nombre suffisant de recherche n'aura pas eu lieu et que les résultats ne seront pas pris en compte dans l'élaboration de normes réglementaires, les organismes de réglementation et d'autres ne peuvent savoir avec certitude si les pratiques aquacoles actuelles sont tout à fait inoffensives, ou si elles entraînent des dommages temporaires ou même permanents à l'environnement. En conséquence, nous avons recommandé que le gouvernement provincial fasse pression pour que Pêches et Océans Canada et Environnement Canada poursuivent la recherche environnementale de façon à combler les lacunes qui existent dans les données concernant les domaines de préoccupation pour le Nouveau-Brunswick.

Activités de réglementation

Ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture (MAPA)

18. Le MAPA est chargé de la délivrance des nouveaux permis et des permis modifiés d'aquaculture commerciale. Le MAPA doit aussi assurer la conformité aux dispositions de la *Loi sur l'aquaculture* et de son règlement et aux conditions des baux aquacoles et des permis d'aquaculture commerciale. Nous avons eu le plaisir de constater qu'une nouvelle unité de surveillance et d'exécution a été établie au MAPA en 2003. Toutefois, seul un certain nombre d'activités de surveillance ont débuté jusqu'à présent, de sorte que la surveillance de la conformité des producteurs aux normes provinciales et les activités connexes d'exécution demeurent insuffisantes. Par exemple, aucune surveillance n'a lieu de la conformité aux conditions des permis qui limitent les espèces et les souches pouvant être stockées ou la capacité de charge maximale par unité des sites d'élevage.

19. Au cours de notre travail, nous avons relevé des exemples de délivrance par le MAPA d'un nouveau permis ou d'un permis modifié d'aquaculture commerciale avant que les approbations connexes aient été reçues du gouvernement du Canada et du MEGL, le cas échéant. De plus, nous avons observé un cas où l'exploitation du site a été permise avant la délivrance du permis. Nous avons recommandé qu'aucun permis provincial d'aquaculture ne soit délivré ou modifié ni qu'aucune activité ne soit permise sur le site avant que toutes les approbations réglementaires nécessaires aient été obtenues.

20. Comme les niveaux de stocks ont un rapport direct avec les effets d'un site d'élevage sur la santé du poisson et l'environnement, une limite de production approuvée est établie comme condition de tous les permis d'aquaculture commerciale. Des anecdotes nombreuses et certaines preuves documentaires montrent que l'empoissonnement excessif des sites d'élevage est très répandu au Nouveau-Brunswick. Ainsi, dans un cas que nous avons examiné, le producteur avait peuplé son site d'un nombre de poissons qui équivalait presque au double de la limite de production approuvée indiquée sur son permis. La surveillance et l'application des limites de production approuvées ont commencé, mais nous avons recommandé que le MAPA intensifie ses efforts dans le domaine en élargissant l'information qu'il obtient des producteurs et en s'assurant que les ventes réelles d'un site ne dépassent pas les limites de production approuvées.

21. Nous avons aussi recommandé qu'il soit envisagé de transférer la responsabilité de l'établissement des limites de production approuvées, et des fonctions de surveillance et de conformité qui en découlent, au MEGL. Nous fondons cette recommandation sur le fait que les niveaux d'empoissonnement semblent avoir les répercussions les plus importantes pour le mandat de ce ministère.

22. De plus, nous avons recommandé que la conformité des producteurs à des conditions clés du permis telles que les espèces et les souches de poisson qui peuvent être stockées, la capacité de charge maximale par unité des cages d'un site et la densité d'empoissonnement maximale permise sur le site soit surveillée et appliquée, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux (MEGL)

23. Le MEGL est chargé de la délivrance des certificats environnementaux d'agrément d'exploitation à tous les producteurs. Il est aussi chargé de veiller à la conformité par les producteurs des dispositions législatives en matière d'environnement et des conditions des certificats environnementaux d'agrément d'exploitation. Le MEGL assume cette responsabilité depuis 2002 et est encore en train de mettre en œuvre certaines activités de réglementation nécessaires.

24. Dans les contrôles par sondages qu'il a effectués en 2003, le MEGL a déterminé que les conditions de l'environnement étaient inférieures aux niveaux cibles dans 35% des sites

d'élevage de la baie de Fundy, comparativement à 30% en 2002. Il y avait donc lieu de prendre des mesures correctives à tous ces sites. Au moment de notre vérification, l'élaboration de plans d'assainissement de l'environnement avançait à bonne allure pour les sites que les contrôles par sondages de 2002 avaient trouvés inadéquats.

Ministère des Ressources naturelles (MRN)

25. Le MRN transfère au MAPA l'administration et le contrôle des parcelles de terres de la Couronne qui seront utilisées à des fins aquacoles après avoir mené un examen du site proposé en ce qui a trait à son acceptabilité. Le MRN n'exerce aucune responsabilité directe sur la surveillance et l'exécution relativement à la terre en question une fois qu'elle est transférée au MAPA, mais il est l'ultime responsable de la gestion des terres de la Couronne en vertu de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

26. De façon générale, le MRN surveille la conformité aux conditions des baux visant les terres de la Couronne dont il assure la gestion. Le MAPA agit à titre de bailleur des terres de la Couronne servant à des fins aquacoles, mais il ne surveille pas la conformité des producteurs aux conditions des baux aquacoles. En conséquence, nous avons recommandé que le MRN s'assure que le MAPA surveille la conformité aux conditions des baux aquacoles visant les terres de la Couronne transférées au MAPA. Parallèlement, nous avons recommandé que le MRN et le MAPA rédigent et signent un protocole d'entente sur l'aquaculture qui définit clairement les fonctions de chaque ministère relativement aux terres en question. À notre avis, il s'agit d'une mesure importante pour assurer la réalisation des activités de réglementation nécessaires en rapport avec les terres de la Couronne.

Accès à l'information et échange d'information

27. La *Loi sur l'aquaculture* empêche les ministères provinciaux de consulter l'information financière des producteurs pour n'importe quelle raison. Le MAPA applique l'article 29 de la loi pour empêcher la divulgation au public par les ministères provinciaux de tout renseignement considéré comme confidentiel sur un site et pour limiter l'information documentaire qui peut être échangée entre les ministères. Ces restrictions peuvent limiter la capacité des ministères provinciaux de surveiller et de faire appliquer de manière efficace les normes d'exploitation et les normes environnementales. Elles peuvent rendre plus difficile la

coordination des activités du gouvernement provincial avec celles des ministères fédéraux. De plus, elles peuvent empêcher que la prise des décisions d'intérêt public se fasse dans un climat de transparence. Par exemple :

- Le MAPA ne divulgue pas certaines informations documentaires au sujet d'un site à d'autres ministères provinciaux, alors que ces renseignements pourraient leur être utiles dans leurs activités de surveillance et d'exécution. À notre avis, la *Loi sur l'aquaculture* ne justifie pas de telles restrictions, et le MAPA devrait demander un avis juridique pour éclaircir la question.

- Le manque d'accès à l'information financière fait qu'il est plus difficile ou impossible pour le MAPA de monter un dossier solide contre les producteurs qui sont soupçonnés du surcharger leurs sites.

- L'information qui peut être communiquée au public concernant les demandes de nouveaux permis d'aquaculture est grandement limitée. Ainsi, le public ne peut connaître la taille de l'exploitation salmonicole proposée ni le nombre de poissons qu'elle contiendra. Il est donc difficile pour le public et les intervenants de fournir un réel apport.

28. Nous avons aussi constaté que le MEGL ne publie aucun rapport régulier sur la cote environnementale d'un site aquacole, ni aucun autre détail concernant les activités de surveillance relatives à ces sites. Cette situation répond aux désirs des producteurs. Le ministère fournira de tels renseignements lorsqu'il doit satisfaire aux demandes officielles présentées en vertu de la *Loi sur le droit à l'information* du Nouveau-Brunswick. En comparaison, la Colombie-Britannique publie systématiquement cette information.

29. En conséquence, nous avons recommandé que le MAPA prenne les mesures qu'il faut pour que les ministères aient accès à suffisamment de renseignements et que ceux-ci soient rendus publics. De plus, lorsque des restrictions juridiques s'appliquent, nous avons recommandé que le MAPA envisage de proposer à l'actuelle *Loi sur l'aquaculture* et à son règlement des modifications visant à supprimer ces restrictions.

Rapport sur l'efficacité des programmes

30. Nous avons recommandé que le MAPA, le MEGL et le MRN établissent une procédure pour mesurer l'efficacité des programmes provinciaux qui touchent l'industrie de l'élevage en cages du saumon et en faire rapport. Un tel rapport devrait être clairement relié aux objectifs des programmes. Les rapports annuels actuels des ministères ne communiquent aucune information d'un tel type. Les législateurs ont besoin de ces renseignements pour porter des jugements en connaissance de cause sur l'industrie et sur la participation du gouvernement provincial à celle-ci, tout comme les citoyens du Nouveau-Brunswick.

Autre

31. L'industrie salmonicole dans la baie de Fundy court le risque de subir des pertes catastrophiques. De graves pertes économiques ont eu lieu récemment à la suite d'une éclosion d'AIS, et les pertes que peuvent entraîner de mauvaises conditions météorologiques sont une menace constante. Les producteurs ne semblent pas avoir souscrit à une assurance suffisante pour les protéger contre le risque de pertes catastrophiques, ce qui occasionne un risque économique pour la province. Nous avons recommandé que le MAPA élabore une stratégie relative à l'indemnisation de l'industrie en cas de pertes catastrophiques, en consultation avec l'industrie et le gouvernement du Canada. Nous avançons de plus que les producteurs devraient être les premiers responsables de la gestion du risque de pertes catastrophiques en souscrivant à une assurance adéquate et par d'autres moyens au besoin.

32. Le MAPA a pris un certain nombre de mesures pour réduire le risque d'apparition des maladies du poisson dans les exploitations d'élevage en cages du saumon de la baie de Fundy. Ainsi, il a mis au point la politique d'attribution des sites aquacoles marins dans la baie de Fundy dans le but de lutter contre la transmission des maladies grâce au choix minutieux des emplacements des exploitations, à l'adoption d'une production de spécimens du même âge dans certaines zones et à d'autres pratiques. Le ministère a aussi rédigé la version préliminaire d'une directive sur la santé du poisson, dont la version définitive devrait être approuvée en 2004 et qui comprend un protocole sur les bateaux de récolte en vertu duquel ces bateaux sont maintenant agréés. Les résultats de 2003 révèlent que les efforts du MAPA ont contribué à maîtriser l'incidence de l'AIS. Nous mettons toutefois en garde contre les conclusions trop hâtives, car il serait risqué de se fonder

uniquement sur des données positives fournies pour une seule année.

Risques liés à l'industrie de l'élevage en cages du saumon

33. Dans son document intitulé *Managing Risk in the New Economy* [Gérer le risque dans la nouvelle économie] publié en janvier 2001, le Groupe de travail AICPA-ICCA sur les services conseils en matière de risque définit le risque ainsi :

> *La chance que quelque chose qui se produit ait une incidence sur les objectifs. Le risque est mesuré en fonction des conséquences et de la probabilité.* [Traduction.]

34. Le document définit le processus de la gestion des risques ainsi :

> *l'application systématique de politiques, de méthodes et de pratiques de gestion à l'établissement du contexte et à la détermination, à l'analyse, à l'évaluation, à la gestion, à la surveillance et à la communication du risque.* [Traduction.]

35. Il est implicite que tous les programmes provinciaux comportent un risque (ou des risques) qui doit être géré. Pour que le gouvernement provincial intervienne :

- le risque doit être suffisamment grave pour les législateurs et la population du Nouveau-Brunswick pour justifier l'emploi de ressources provinciales afin de le gérer;

- le gouvernement provincial, et non une autre organisation, doit être le plus apte à gérer le risque avec efficacité et efficience.

36. D'habitude, les gouvernements gèrent le risque en établissant des normes par voie législative, au moyen de permis, de baux, de certificats environnementaux d'agrément d'exploitation ou par d'autres moyens ayant force exécutoire. Ensuite, ils surveillent les activités pour s'assurer que les normes sont respectées et prennent des mesures d'exécution, le cas échéant.

37. De façon générale, nous sommes d'avis que le gouvernement provincial doit bien comprendre les risques publics importants liés à l'industrie aquacole et les conséquences potentielles de ces risques. Il doit décider des risques qu'il doit gérer au nom des législateurs et de la population du Nouveau-Brunswick et ceux dont il est préférable de confier la gestion à

d'autres organisations. Il doit aussi veiller à ce que, lorsque d'autres organisations sont mieux en mesure de gérer un risque donné, celles-ci s'en occupent effectivement, par exemple en s'assurant que les producteurs ont souscrit à une protection suffisante contre les pertes catastrophiques.

38. En grande partie, nous pensons que les ministères provinciaux comprennent assez bien les risques liés à l'industrie aquacole et qu'ils s'efforcent de gérer les risques qu'ils jugent importants pour les législateurs et la population du Nouveau-Brunswick. Cependant, nous estimons qu'une démarche plus officielle pour déterminer les risques liés à la salmoniculture et l'attribution claire de la responsabilité de gérer ces risques permettraient d'éviter qu'un secteur de risque important soit oublié et occasionne par la suite des problèmes graves.

39. Les risques liés à l'industrie aquacole qui préoccupent le public néo-brunswickois se classent dans trois catégories, soit :

- **Les risques économiques** : risques qui peuvent avoir une incidence sur la viabilité économique de l'industrie dans son ensemble, ce qui menace les emplois et l'activité économique sous-jacents.

- **Les risques pour l'environnement** : risques qui peuvent avoir une incidence négative sur l'environnement, les populations de poisson et de gibier ou l'écosystème en général.

- **Les risques sociaux :** risques qui viennent de l'utilisation pour l'industrie aquacole de terres et d'eaux de la Couronne et d'autres ressources publiques qui seraient peut-être mieux employées à d'autres usages ou dont l'utilisation déplace les usagers précédents de ces ressources publiques.

40. Les trois catégories de risque doivent être gérées convenablement pour que l'objectif d'une industrie salmonicole durable puisse être réalisé.

41. Aucune liste des risques liés à l'industrie salmonicole n'avait encore été dressée au moment de vérification. Avec l'aide du MAPA, du MEGL et du MRN et avec l'apport de représentants d'Entreprises Nouveau-Brunswick, des deux associations de l'industrie qui existaient au moment de notre travail, du Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick et de la Fédération du

saumon Atlantique, nous avons préparé une telle liste. Les risques cernés sont présentés au tableau IIA. Les techniques pertinentes de gestion des risques qui pourraient être appliquées sont présentées au tableau IIB.

Tableau IIA – Liste des risques liés à l'industrie salmonicole

Description du risque	Catégorie de risque			Examiné au cours de ce projet?
	Économique	Environnemental	Social	
Maladies et parasites du saumon	Oui	Oui	Non	Oui
Dépendance sur une seule espèce (saumon)	Oui	Non	Non	Oui
Dépendance sur le marché américain/absence de marchés de rechange	Oui	Non	Non	Oui
Industrie non concurrentielle	Oui	Non	Non	Oui
Protection insuffisante de l'industrie en cas de pertes catastrophiques	Oui	Non	Non	Oui
Perception négative de l'industrie	Oui	Non	Non	Oui
Manque d'espace pour la croissance de l'industrie au N.-B.	Oui	Non	Non	Oui
Retards dans le transport du produit en raison de questions de sécurité à la frontière	Oui	Non	Non	Non
Problèmes reliés à la salubrité des aliments	Oui	Non	Oui	Non
Problèmes reliés à la qualité des aliments	Oui	Non	Non	Non
Évasions de poissons	Oui	Oui	Non	Oui
Transmission de maladies du saumon d'élevage au saumon sauvage	Oui	Oui	Non	Non
Effets néfastes sur l'environnement du rejet de polluants par les sites d'élevage dans les eaux côtières (matières fécales, résidus de nourriture, substances thérapeutiques, etc.)	Oui	Oui	Oui	Oui
Utilisation inappropriée ou inefficace des terres de la Couronne découlant de l'affectation de terres et d'eaux de la Couronne à des fins aquacoles (c.-à-d. les terres et les eaux de la Couronne utilisées par l'industrie aquacole pourraient peut-être mieux employées à d'autres usages, leur utilisation déplace les usagers précédents de ces ressources publiques, les retombées financières pour la province provenant des terres de la Couronne ne sont pas optimisées.)	Oui	Non	Oui	Non
Exploitation inefficace, p. ex., faible indice de consommation (c.-à-d. le poids du poisson et autres matières utilisées comme nourriture comparativement au poids du poisson réellement produit)	Oui	Oui	Oui	Non
Dommages aux terres ou plages adjacentes occasionnés par les activités aquacoles	Oui	Oui	Oui	Non

Tableau IIB – Liste des techniques potentielles de gestion des risques				
Stratégie de gestion des risques	**Catégories de risques que la technique pourrait servir à gérer**			**Discutée dans le rapport?**
	Économique	**Environnemental**	**Social**	
Préparer, mettre en œuvre et maintenir un plan global pour le développement d'une aquaculture durable au Nouveau-Brunswick.	Oui	Oui	Oui	Oui
Coordonner les activités de développement et de réglementation entre les deux paliers de gouvernement.	Oui	Oui	Oui	Oui
Veiller à ce que suffisamment de recherche soit menée comme fondement à l'élaboration de normes publiques détaillées pour l'industrie.	Oui	Oui	Non	Oui
Veiller à ce que des mesures législatives, des règlements et des normes efficaces et applicables soient en vigueur.	Oui	Oui	Oui	Oui
Assurer la conformité de l'industrie aux mesures législatives, aux règlements et aux normes provinciaux.	Oui	Oui	Oui	Oui
Veiller à ce que les décisionnaires (c.-à-d. gestionnaires de programmes, législateurs, intervenants et contribuables) obtiennent des renseignements suffisants, exacts et opportuns au sujet de l'industrie et de l'intervention de la province dans celle-ci.	Oui	Oui	Oui	Oui

42. Dans les paragraphes qui suivent, nous examinons un certain nombre de secteurs de risque clés de l'aquaculture et la mesure dans laquelle les techniques potentielles de gestion des risques mentionnées ci-dessus sont appliquées. De plus, nous formulons des recommandations dans les cas où, à notre avis, les risques pourraient être gérés de manière plus efficiente ou plus efficace. Il à noter que nous reportons l'étude de certains des secteurs de risque et techniques de gestion clés à la section suivante du présent rapport, dans laquelle nous examinons les activités de réglementation provinciales qui visent expressément les sites d'élevage du saumon.

43. Nous tenons également à noter que, bien que nous n'ayons pas examiné tout spécialement l'intervention de la province dans la gestion des risques relatifs à la salubrité du saumon d'élevage, nous estimons qu'une application adéquate de certaines des techniques de gestion des risques mentionnées ci-dessus (p. ex., veiller à la conformité de l'industrie aux mesures législatives, aux règlements

et aux normes provinciaux) pourrait aussi avoir des effets positifs sur le risque relatif à la salubrité des aliments.

Stratégie provinciale pour l'industrie salmonicole

44. En vertu du Protocole d'entente Canada–Nouveau-Brunswick sur le développement de l'aquaculture de 1989, le Nouveau-Brunswick est premier responsable de la gestion et du développement de l'industrie aquacole en consultation avec Pêches et Océans Canada. Le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture (MAPA) représente le gouvernement provincial au Comité de gestion établi par le protocole d'entente. Le MAPA et, plus récemment, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux (MEGL) ont adopté des rôles importants en rapport avec l'industrie. De plus, le ministère des Ressources naturelles (MRN) joue un rôle en tant que détenteur des terres de la Couronne sur lesquelles ont lieu les activités aquacoles et par le fait de ses responsabilités en matière de « protection » des habitats du poisson et de la faune. Entreprises Nouveau-Brunswick a également joué un rôle en fournissant un soutien financier à l'industrie.

45. Du côté fédéral, Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et d'autres organisations interviennent dans la réglementation, font de la recherche ou accordent des fonds à l'industrie.

46. Au moment de nos travaux, deux organisations de producteurs existaient au Nouveau-Brunswick, soit la New Brunswick Salmon Growers Association et l'Aquaculture Association of New Brunswick.

47. Les intervenants de l'industrie comprennent la Fédération du saumon Atlantique, le Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick, la Bay of Fundy Fishermen's Association, l'Eastern Charlotte Waterways Association et des groupes de citoyens.

48. Ces organisations ont toutes des objectifs, des priorités et des intérêts différents en rapport avec l'industrie. Ainsi, prenons les priorités quelque peu divergentes pour l'aquaculture représentées par les énoncés de mission ou des objectifs tirés des rapports annuels de 2002-2003 des ministères.

> *Promouvoir la croissance durable des secteurs de l'agriculture, des pêches et de l'aquaculture grâce à des partenariats innovateurs et à des politiques et des programmes ciblés qui garantiront une plus grande*

prospérité pour l'ensemble des citoyens du Nouveau-Brunswick. (MAPA)

Environnement sain / collectivités fortes (MEGL)

Offrir sur les terres de la Couronne des possibilités de développement social et économique qui permettent de préserver la diversité naturelle et la qualité de l'environnement. Protéger et accroître la valeur des terres de la Couronne.

Protéger et gérer tout l'éventail des espèces fauniques, des habitats et de la biodiversité dans l'ensemble du territoire du Nouveau-Brunswick.

Assurer la gestion durable des espèces fauniques aquatiques et terrestres qui sont destinées à la consommation. (MRN)

49. À notre avis, un important rôle du gouvernement provincial est d'établir et de maintenir un équilibre entre des intérêts opposés, tant internes qu'externes. Un certain nombre d'organisations avec lesquelles nous nous sommes entretenus ont l'impression que le gouvernement provincial favorise le développement de l'industrie salmonicole au détriment d'autres intérêts et accordent plus de poids aux avantages économiques potentiels dans sa prise de décisions. Un représentant d'une organisation a déclaré ceci : *Les titulaires de permis peuvent faire pression sur les organismes de développement et rendre la vie difficile aux organismes qui font opposition au processus.* En revanche, des représentants de l'industrie ont indiqué que les gouvernements limitent indûment le développement de l'industrie. Il ne semble pas exister de vision commune de ce qu'est l'aquaculture durable au Nouveau-Brunswick. En fait, les différentes organisations mentionnées ci-dessus visent des objectifs à contre-courant les uns des autres.

50. À notre avis, une stratégie globale pour le développement et la gestion de l'aquaculture du poisson au Nouveau-Brunswick s'impose. Une telle stratégie serait d'une très grande utilité pour :

- veiller à ce que tous les risques importants soient cernés;
- clairement déterminer la responsabilité de la gestion de ces risques et veiller à ce qu'ils soient gérés de manière adéquate;

- établir des buts et des objectifs qui trouvent un juste équilibre entre les intérêts opposés (c.-à-d. économiques, environnementaux et sociaux);

- établir une base pour la prise des décisions relatives à l'industrie par le gouvernement provincial (p. ex., pour l'établissement de la forme et du contenu des mesures législatives, des baux et des permis).

51. Cependant, les deux paliers de gouvernement, l'industrie aquacole et les intervenants clés doivent pouvoir participer à l'élaboration de la stratégie pour que ces avantages puissent être concrétisés.

52. Une recommandation tirée du rapport de la Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie intitulé *Vers le développement durable au Nouveau-Brunswick* soutient notre opinion :

> *Dresser, d'ici 1995, des plans d'utilisation des terres pour les zones côtières et les écosystèmes marins, accordant la priorité aux bassins hydrographiques où la pollution et l'utilisation des terres ont un effet substantiel sur les ressources marines et les écosystèmes. Cela devrait inclure un plan global à long terme pour le développement et la gestion de l'aquaculture au Nouveau-Brunswick, en vue d'accroître la valeur actuelle sans compromettre la qualité de l'environnement ou menacer les espèces naturelles.*

53. Une étude de suivi effectuée par la Table ronde en 2000 présente le commentaire suivant :

> *En ce qui concerne l'aquaculture, la Table ronde continue d'espérer que l'industrie sera viable et non polluante. La Table ronde a présenté des recommandations au gouvernement concernant l'aquaculture du poisson dans la baie de Fundy et recommande que ces recommandations soient intégrées au plan à long terme de développement et de gestion de l'industrie aquacole.*

54. En collaboration avec le MEGL, le MRN, les producteurs de la baie de Fundy et d'autres intervenants, le MAPA a élaboré la politique d'attribution des sites aquacoles marins dans la baie de Fundy. C'est le seul document produit par le gouvernement

provincial qui se rapproche un tant soit peu d'une stratégie provinciale globale pour l'aquaculture. On y trouve la déclaration suivante : *La présente politique est basée sur le principe de base du maintien du développement aquacole durable, en tenant compte de tous les facteurs économiques, écologiques et sociaux applicables.*

55. La politique comprend des objectifs spécifiques, dont :

- Assurer la durabilité économique du développement aquacole.
- Voir à ce que le secteur de l'aquaculture se développe d'une manière écologiquement durable.
- Fournir un cadre stratégique qui facilite la restructuration du secteur de l'élevage du saumon de l'Atlantique.
- Fournir un cadre stratégique qui encourage la diversification et le développement de nouvelles espèces.
- Voir à ce que les décisions concernant l'attribution des sites soient prises dans un délai raisonnable et selon un processus transparent et équitable.

56. Le MAPA a été le fer de lance de l'élaboration de la politique, surtout pour traiter des questions relatives au développement dont il est responsable, en particulier la gestion des maladies. Bien que la politique touche à de nombreux secteurs stratégiques, nous ne considérons pas le document comme une stratégie aquacole provinciale globale. En particulier, la politique :

- ne traite pas des meilleures utilisations des terres de la Couronne ni des autres répercussions sociales de l'industrie;
- n'examine pas en détail les aspects liés à l'environnement;
- ne définit pas les risques liés à la pratique de l'aquaculture dans la baie de Fundy, ni n'établit qui est responsable de la gestion de ces risques;
- ne comprend pas d'indicateurs du rendement au moyen desquels les progrès vers l'atteinte des objectifs de la politique peuvent être mesurés.

57. Comme une industrie aquacole durable semble être un but fondamental du gouvernement provincial, nous pensons que la première mesure à prendre dans l'élaboration d'une stratégie provinciale est l'adoption d'une définition de l'aquaculture durable. En fait, une telle définition servirait d'énoncé de mission pour l'intervention du gouvernement provincial dans l'industrie.

58. Le site Web de Pêches et Océans Canada offre un excellent modèle de définition d'une aquaculture durable.

> *Le gouvernement du Canada a accepté la définition de développement durable telle que proposée à l'origine par la Commission mondiale de l'environnement et du développement durable, comme étant le développement qui permet de répondre aux besoins actuels sans nuire à la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.*
>
> [...] *L'aquaculture, dans le contexte du développement durable, englobe les éléments suivants :*
>
> - maintenir ou améliorer la qualité de vie et l'environnement des générations actuelles et futures;
> - adopter une démarche écosystémique et respecter les intérêts et les valeurs de tous les utilisateurs des ressources, et tenir compte de ces intérêts et valeurs au moment de la prise de décisions;
> - définir, planifier, mettre au point, exploiter, pêcher, transformer et, au besoin, éliminer des produits aquacoles de la manière la plus efficace, la plus compétitive et la plus responsable possible pour l'environnement, en ayant recours à des pratiques exemplaires;
> - respecter les droits ancestraux constitutionnellement protégés et les droits issus de traité des Autochtones;
> - acquérir et diffuser les connaissances en vue de promouvoir l'innovation, l'apprentissage continu et l'efficacité;

- assurer la participation des intervenants, des citoyens et des collectivités à la prise de décisions afin de garantir la meilleure utilisation possible de l'espace aquatique;

- prendre des décisions de manière juste, transparente et intégrée.

59. Le gouvernement de l'Écosse propose un autre modèle. L'Écosse a mis au point une stratégie aquacole fondée sur la définition de la Commission mondiale de l'environnement et du développement durable citée ci-dessus. Le document de 2003 intitulé *A Strategic Framework for Scottish Aquaculture* [Un cadre de stratégique pour l'aquaculture en Écosse] comprend les trois principes directeurs suivants :

- *Économie : l'aquaculture devrait contribuer de manière positive à l'économie écossaise en étant concurrentielle sur les marchés internationaux et économiquement viable au niveau national.*

- *Environnement : l'industrie devrait travailler en harmonie avec la nature, gérer et minimiser les incidences passagères sur l'environnement et éviter les changements importants, cumulatifs, de longue durée ou irréversibles aux systèmes écologiques, aux vestiges culturels ou aux paysages de valeur.*

- *Société : l'aquaculture devrait favoriser des liens communautaires solides, reconnaissant et appuyant les besoins des collectivités locales et travaillant avec les projets communautaires pour gérer les environnements locaux dans l'intérêt mutuel de l'industrie et des collectivités. L'aquaculture doit s'intégrer à sa collectivité, créant des liens à l'échelle locale et nationale en rapport avec toutes les questions appropriées.* [Traduction.]

Recommandation – Stratégie provinciale pour l'industrie salmonicole

60. Nous avons recommandé que le gouvernement provincial élabore et adopte une stratégie globale pour le développement d'une industrie aquacole durable au Nouveau-Brunswick, y compris l'établissement d'indicateurs du rendement qui peuvent servir à des fins de rapport public. L'élaboration de la stratégie devrait comprendre des consultations auprès de toutes les organisations concernées afin d'en arriver à un consensus sur la pratique de l'aquaculture au Nouveau-Brunswick et sur la gestion des risques connexes. Un bon point de départ serait

l'élaboration et l'adoption d'une définition commune d'une « aquaculture durable ».

Réponses des ministères

61. *Le MAPA est d'accord avec la recommandation. Le MAPA appuie l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale pour le secteur aquacole. Cette stratégie sera fondée sur des directives et des stratégies déjà élaborées et en vigueur pour appuyer le développement durable de l'aquaculture, telles que la politique d'attribution des sites et les lignes directrices sur la gestion de l'environnement. Étant une industrie relativement nouvelle, l'aquaculture dans la province continue à s'adapter à de nouvelles informations et technologies; en conséquence, cette stratégie devrait constamment évoluer. L'élaboration de stratégies et de politiques implique la consultation des intervenants; toutefois, il y a lieu de noter qu'il n'est pas toujours possible d'atteindre un consensus. Dans l'élaboration d'une stratégie globale en consultation avec les intervenants, l'accent sera mis sur les politiques et les règlements qui soutiennent un développement durable.*

62. [Le MEGL] *est d'accord avec la recommandation, et il collaborera avec les autres organismes concernés en vue de l'élaboration d'une stratégie pour une aquaculture durable.*

63. [Le MRN appuie la recommandation.] *En particulier, nous sommes partisans d'une approche planifiée visant à déterminer le nombre de sites aquacoles que la région de la baie de Fundy peut supporter, ainsi que de niveaux de production qui prennent en compte les questions reliées à la durabilité écologique en rapport avec notre mandat provincial établi dans la* Loi sur les terres et forêts de la Couronne. [Traduction.]

Coordination entre les organismes de réglementation gouvernementaux

64. Compte tenu du nombre de ministères fédéraux et provinciaux qui s'occupent de la réglementation de l'industrie aquacole au Nouveau-Brunswick, la coordination a été difficile. Un représentant du MEGL a expliqué le problème ainsi :

> *La grande question est la coordination dans son sens premier, c.-à-d. que les organismes de réglementation arrivent à s'entendre. Chacun connaît les activités des autres, et les occasions de discuter et de tenter de coordonner sont nombreuses, mais on s'en tient largement à l'échange d'information, car l'unanimité est souvent difficile à faire.*

65. Comme il est noté dans la section précédente, les priorités de chaque ministère provincial concerné par l'industrie aquacole diffèrent passablement. La même situation prévaut pour les ministères fédéraux. En conséquence, il n'est pas étonnant que des problèmes de coordination aient surgi, puisque les organismes de réglementation gouvernementaux ne travaillent pas tous en vue d'objectifs communs pour l'industrie salmonicole. Au cours de notre travail, nous avons noté un certain nombre de problèmes dans la coordination fédérale-provinciale et intraprovinciale.

- Il y a double emploi entre les deux paliers de gouvernement en dépit de l'existence d'un protocole d'entente entre le Canada et le Nouveau-Brunswick. Par exemple, les demandeurs de site doivent fournir des renseignements semblables aux deux paliers de gouvernement pour la réalisation des examens requis des effets sur l'environnement. Étant donné les ressources publiques limitées, les activités de réglementation devraient être effectuées de manière efficiente et efficace (c.-à-d. une seule fois par l'organisme de réglementation approprié).

- Il existe des problèmes concernant la rapidité d'exécution du processus d'examen réglementaire, en particulier en ce qui concerne l'approbation des demandes de nouveaux sites et les demandes de modification des conditions des permis existants. Il se peut que certains de ces problèmes découlent de retards dans la présentation par les demandeurs de l'information demandée, mais il s'agit souvent de problèmes qui pourraient être réglés grâce à une meilleure coordination.

- Comme l'industrie aquacole est relativement complexe, les producteurs doivent faire affaire avec les deux paliers de gouvernement et avec différents ministères au sein de ces gouvernements. Les représentants de l'industrie ont constaté un manque de cohérence entre les règlements fédéraux et provinciaux et dans les messages qu'ils reçoivent des différents organismes de réglementation de l'industrie. À notre avis, il est très important qu'un message cohérent soit fourni à l'industrie et que l'information circule entre les paliers de gouvernement afin de rendre le processus le plus efficient possible pour l'industrie.

66. En 1999, le Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture (CCMPA), dont fait partie le ministre de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture du Nouveau-

Brunswick, a mis sur pied un groupe de travail sur l'aquaculture pour agir à titre d'intermédiaire en matière d'information et de discussion et pour se pencher sur diverses questions, y compris la coordination. D'autres efforts visant l'amélioration des règlements fédéraux et provinciaux sont en cours. Toutefois, d'après nos constatations, il semble évident qu'il reste encore du travail à faire dans ce domaine. Par exemple, nous croyons qu'il serait utile pour la province d'exiger des révisions au Protocole d'entente Canada–Nouveau-Brunswick sur le développement de l'aquaculture afin de mieux prendre en compte et préciser les pratiques actuelles et les préoccupations.

Recommandations – Coordination entre les organismes de réglementation gouvernementaux

67. Nous avons recommandé que les ministères provinciaux concernés travaillent avec les ministères fédéraux, le CCMPA et autres comités fédéraux ou provinciaux au besoin pour corriger les problèmes de coordination existant entre les deux paliers de gouvernement.

68. Nous avons recommandé que le gouvernement provincial exige des révisions au Protocole d'entente Canada–Nouveau-Brunswick sur le développement de l'aquaculture afin de mieux prendre en compte et préciser les pratiques actuelles et les préoccupations.

69. Un examen plus approfondi et d'autres recommandations concernant certains aspects de la coordination sont fournis plus loin dans le présent rapport.

Réponses des ministères

70. *Le MAPA est d'accord avec* [les] *recommandation*[s]. *Un cadre stratégique fédéral-provincial intégré est en voie d'élaboration pour harmoniser les cadres de réglementation en vigueur, déterminer les objectifs communs, établir des arrangements de financement pour la prestation des programmes, établir des mécanismes de rapport et assurer un cadre pour les ententes de mise en œuvre bilatérales.*

71. [Le MEGL] *reconnaît la nécessité de résoudre les problèmes de coordination et il continuera à travailler en vue de leur résolution, comme il est recommandé.* [Traduction.]

Santé du poisson

72. La gestion du risque de maladies du poisson est un facteur intrinsèque de la réussite de l'industrie aquacole au Nouveau-Brunswick, et donc de la continuation des avantages économiques que l'industrie offre à la population du Nouveau-Brunswick. En ne gérant pas ce risque de manière adéquate, on s'expose à des

résultats négatifs tels que des pertes économiques pour l'industrie, la transmission de maladies aux stocks de saumon sauvage de la baie de Fundy qui sont visés par la *Loi sur les espèces en péril* fédérale et, potentiellement, à la fermeture de la frontière américaine aux produits du saumon du Nouveau-Brunswick pour des raisons de biosécurité.

73. Parmi les pratiques qui accroissent le risque de maladies du poisson, notons les suivantes :

- Le surpeuplement des sites aquacoles est un facteur de stress pour les stocks de poisson et les rend plus susceptibles à la maladie.

- La grande proximité des sites facilite la transmission de maladies entre les sites.

- Les déplacements non contrôlés de bateaux entre les sites aquacoles augmentent le risque que des maladies soient transmises de sites infectés à des sites non infectés.

- L'introduction de saumoneaux dans un site aquacole qui contient encore des poissons adultes peut favoriser la propagation des maladies. Une période d'inactivité est nécessaire pour assurer l'éradication de toute maladie existante.

- Un accès et un usage non contrôlés des quais peuvent entraîner des cas de contamination croisée.

74. La maladie qui a posé et qui continue de poser un risque important pour l'industrie aquacole provinciale est l'anémie infectieuse du saumon (AIS), qui est d'abord apparue au Nouveau-Brunswick au milieu des années 1990. Le MAPA prend très au sérieux la menace que constitue l'AIS pour le maintien de la viabilité économique de l'industrie, et c'est à ce secteur de risque qu'il consacre le plus de ressources. On peut lire dans le rapport annuel de 2002-2003 du MAPA que : *La restructuration de la salmoniculture par rapport aux pratiques optimales de gestion de la santé du poisson constitue encore la grande priorité*.

75. La *Loi sur l'aquaculture* fournit au ministre de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture un outil puissant, bien que coûteux, pour maîtriser la propagation des maladies du poisson existantes.

19(2) Si le Ministre, en se basant sur des motifs raisonnables, est convaincu de la présence de maladie, des parasites, toxines ou contaminants, il peut ordonner au titulaire de permis de prendre des mesures nécessaires pour prévenir la propagation de maladie, des parasites, toxines ou contaminants.

19(3) Le Ministre peut, en vertu du paragraphe (2), ordonner à un titulaire de permis de mettre en quarantaine, de détruire ou autrement d'éliminer un produit aquacole, conformément à ses directives.

76. Au début, la lutte contre l'AIS consistait uniquement dans la délivrance d'ordonnances ministérielles de destruction intégrale. De telles ordonnances continuent à être délivrées au besoin. Cependant, le MAPA a mis au point à l'intention de l'industrie des méthodes d'exploitation détaillées comme mesure de prévention afin de réduire la probabilité que se déclare l'AIS. Ainsi, la politique d'attribution des sites aquacoles marins dans la baie de Fundy a été élaborée principalement dans le but de lutter contre la transmission des maladies grâce au choix minutieux des emplacements des exploitations, à l'adoption d'une production de spécimens du même âge dans certaines zones et à d'autres pratiques. Le MAPA a aussi rédigé la version préliminaire d'une directive sur la santé du poisson qui comprend un protocole sur les bateaux de récolte en vertu duquel ces bateaux sont maintenant agréés. En 2001, le régime actuel de surveillance de la santé du poisson a été élaboré sur la base d'une version antérieure de la directive sur la santé du poisson. Le MAPA exige aussi que des plans de gestion de l'AIS soient préparés et suivis dans les sites touchés par l'AIS. La version définitive de la directive sur la santé du poisson devrait être approuvée en 2004.

77. À la lumière des résultats de 2003 présentés dans le tableau ci-dessous, les efforts du ministère semblent avoir une incidence positive. Nous mettons toutefois en garde contre les conclusions uniquement fondées sur des données positives fournies pour une seule année.

Tableau III – Récents incidents d'anémie infectieuse du saumon – baie de Fundy			
	Classe d'âge de 2001	**Classe d'âge de 2002**	**Classe d'âge de 2003***
Nombre de sites touchés	15	16	2
Nombre de cages touchées	68	135	2
Nombre de poissons retirés (approximatif)	1 025 000	2 500 000	20 000

* Mai 2003 à mars 2004

78. Nous constatons que le surpeuplement potentiel des sites d'élevage et le risque que cette situation représente pour la santé du poisson n'ont pas encore été gérés de manière adéquate. La question fait l'objet d'une discussion plus en profondeur dans la section du présent rapport consacré à la surveillance et à l'application des normes provinciales.

Indemnisation de l'industrie en cas de pertes catastrophiques

79. L'industrie salmonicole dans la baie de Fundy court le risque de subir des pertes catastrophiques. De graves pertes économiques ont eu lieu récemment à la suite d'une éclosion d'AIS, et les pertes que peuvent entraîner de mauvaises conditions météorologiques sont une menace constante.

80. De telles pertes peuvent avoir une incidence économique importante sur l'industrie dans son ensemble, ce qui justifie donc l'intervention du gouvernement provincial dans ce domaine. Le paragraphe 12.1 du *Règlement 91-158* afférent à la *Loi sur l'aquaculture* exige que :

> *(a) le titulaire du permis ait et maintienne une assurance* [...] *pour les pertes financières qu'il peut subir à la suite d'un ordre du Ministre exigeant la destruction du stock de saumons de l'Atlantique élevés par le titulaire,*
>
> *(b) le titulaire du permis fournisse, lors du paiement des droits annuels du permis* [...] *une preuve jugée satisfaisante par le registraire que le titulaire s'est conformé à* [la disposition sur l'assurance].

81. Dans les faits, le paragraphe 12.1 exige des producteurs qu'ils souscrivent à une assurance contre les pertes potentielles qui pourraient découler d'ordonnances de destruction intégrale dues à la présence de maladies dans les élevages. Toutefois, la disposition ne

précise pas que cette assurance doit être suffisante pour protéger contre toutes les pertes potentielles.

82. Avant 1999, l'industrie a perdu des millions de saumon à cause de l'AIS. Les producteurs ont reçu environ 44 millions de dollars d'un ensemble de programmes ponctuels d'indemnisation, dont 26 millions devaient venir du gouvernement du Canada. En 1999, en vertu du dernier accord d'indemnisation, l'industrie a été tenue de mettre sur pied un fonds d'indemnisation, actuellement connu sous le nom d'East Coast Compensation Fund, pour couvrir les pertes subies à la suite d'ordonnances ministérielles de destruction intégrale. Le fonds est administré par l'industrie, mais, étant donné le prélèvement actuel de 1 c. par poisson, on peut se demander si les revenus perçus sont suffisants pour pleinement indemniser les producteurs contre les pertes subies à la suite d'ordonnances ministérielles. Il nous a été impossible de confirmer la suffisance du fonds, puisque le MAPA n'évalue pas cet aspect dans le suivi qu'il assure. Il se contente de vérifier que les producteurs ont effectivement versé leur prélèvement.

83. La *Loi sur l'aquaculture* et son règlement n'exigent pas des producteurs qu'ils souscrivent à une assurance contre les pertes attribuables aux conditions météorologiques ou autres causes potentielles. Comme aucune exigence législative n'est imposée aux producteurs pour qu'ils s'assurent contre ces autres pertes catastrophiques potentielles, le MAPA ne vérifie pas si les producteurs sont effectivement protégés contre de telles pertes. Cependant, à la lumière d'une récente demande d'indemnisation de l'industrie relativement aux pertes subies en 2003 en raison d'un froid intense, demande que le gouvernement provincial a rejetée, il semble que l'industrie n'est pas suffisamment assurée à cet égard.

84. Les représentants du MAPA ont déclaré que l'établissement des programmes ponctuels d'indemnisation en vigueur jusqu'en 1999 a accaparé une grande partie des ressources administratives. Ils préféreraient un régime d'indemnisation permanent financé par les producteurs, semblable au programme d'assurance-récolte qui indemnise les agriculteurs pour certaines catégories de pertes de récoltes. Un tel programme pourrait fournir une protection contre les maladies et les pertes reliées aux conditions météorologiques. De plus, le Programme national de la santé des animaux aquatiques, un nouveau programme en voie d'élaboration par le gouvernement fédéral, devrait comprendre une disposition qui prévoit l'indemnisation des producteurs à qui il est ordonné de détruire leurs stocks de poisson

(c.-à-d. un filet de sécurité), de manière semblable au régime d'indemnisation déjà en vigueur pour les producteurs de bétail.

85. En résumé, les producteurs ne semblent pas être suffisamment assurés contre le risque de pertes reliées aux conditions météorologiques ou autres pertes catastrophiques, et les fonds venant de l'industrie pour indemniser les producteurs qui doivent détruire leurs stocks à la suite d'une ordonnance ministérielle ne sont peut-être pas suffisants. Donc, dans l'éventualité d'une perte catastrophique qui touche une partie importante de l'industrie, la seule solution serait le versement de fonds ponctuels par le gouvernement. Au bout du compte, cela crée un risque économique pour la province.

86. Nous sommes d'avis que le MAPA devrait élaborer une stratégie sur l'indemnisation de l'industrie en cas de pertes catastrophiques, de concert avec l'industrie et le gouvernement du Canada. Nous croyons aussi que les producteurs devraient gérer le risque de pertes catastrophiques en ayant une assurance suffisante ou par tout autre moyen nécessaire.

Recommandations – Indemnisation de l'industrie en cas de pertes catastrophiques

87. Nous avons recommandé que le MAPA envisage de recommander que le paragraphe 12.1 du *Règlement 91-158* soit modifié de façon à ce que les producteurs soient tenus de souscrire à une assurance suffisante pour les protéger contre les pertes découlant des ordonnances ministérielles de destruction intégrale.

88. Nous avons recommandé que le MAPA élabore une stratégie sur l'indemnisation de l'industrie en cas de pertes catastrophiques, en consultation avec l'industrie et le gouvernement du Canada. La stratégie devrait clairement attribuer la responsabilité de la gestion des risques de pertes catastrophiques et préciser la manière dont ces risques doivent être gérés. De façon générale, nous estimons que la responsabilité de la gestion de ces risques devrait être attribué aux producteurs.

89. Nous avons recommandé que le gouvernement provincial fasse pression pour que, comme il a été proposé, le gouvernement du Canada mette en œuvre des dispositions sur l'indemnisation en vertu du Programme national de la santé des animaux aquatiques.

Réponses du ministère

90. *Le MAPA ne peut appuyer la* [première] *recommandation. Il n'est pas possible pour les producteurs d'obtenir une assurance pour les protéger contre les pertes suivant une ordonnance ministérielle de destruction intégrale. Des discussions ont été amorcées avec le gouvernement fédéral pour créer des programmes en parallèle à la loi fédérale sur la santé des animaux ou encore aux programmes de gestion des risques opérationnels qui existent dans le secteur agricole du Canada.*

91. *Le MAPA est d'accord avec la* [deuxième] *recommandation. Le MAPA a joué un rôle de chef de file dans les discussions avec le gouvernement fédéral visant à évaluer et à mettre au point un programme de gestion des risques opérationnels semblable à celui en vigueur pour l'agriculture. Le MAPA est d'avis que l'industrie ne devrait pas être seule responsable de la gestion de risques qui échappent complètement à son contrôle.*

92. *Le MAPA est d'accord avec la* [troisième] *recommandation. Le MAPA fait des pressions depuis plusieurs années afin d'obtenir un programme national de la santé des animaux aquatiques pour gérer les maladies et les pertes.* [Traduction.]

Risques liés aux marchés

93. Trois risques liés aux marchés peuvent être déterminés en rapport avec l'industrie aquacole du Nouveau-Brunswick.

- L'industrie dépend fortement du marché américain. Environ 75 % du saumon produit est vendu sur ce marché. Le développement d'autres marchés, au Canada en particulier, réduirait les risques reliés aux fluctuations monétaires et à l'accès des marchés.

- Environ 95 % des revenus de l'industrie proviennent de la vente d'une seule espèce, le saumon de l'Atlantique. Un tel degré de dépendance à l'égard d'une seule espèce expose l'industrie au risque que les préférences des consommateurs changent ou que l'industrie s'effondre si le saumon ne peut plus être produit ou vendu. Le développement commercial d'autres espèces atténuerait ces risques.

- L'industrie est en concurrence directe ou indirecte avec les producteurs aquacoles d'autres pays, en particulier le Chili ou, dans une moindre mesure, les États-Unis. Des risques connexes sont également présents, dont le risque que le prix du produit néo-brunswickois ne soit pas concurrentiel ou que la qualité du poisson soit moindre que ce qui est offert ailleurs. Ces risques

sont quelque peu atténués du fait de la proximité du Nouveau-Brunswick aux marchés clés de la côte est. Cette proximité permet au Nouveau-Brunswick d'approvisionner ces marchés en poisson frais, alors que la concurrence ne peut peut-être qu'offrir un produit congelé. La mise au point de produits à valeur ajoutée pourrait encore plus atténuer les risques liés à la concurrence directe venant des producteurs de poisson entier à prix moindre.

94. La gestion de certains des risques doit nécessairement être assumée par l'industrie. Cependant, nous estimons que le gouvernement provincial a un rôle légitime à jouer en tant que coordonnateur des efforts de gestion des risques dans certains secteurs, compte tenu de l'incidence économique globale de l'industrie sur le Nouveau-Brunswick. Au bout du compte, si l'industrie s'étiole, il pourrait être demandé à la province de fournir un soutien aux producteurs ou aux travailleurs en chômage.

95. Le gouvernement provincial a pris quelques mesures pour gérer les risques liés aux marchés, en collaboration avec d'autres paliers d'organisations gouvernementales et des organisations non gouvernementales. Par exemple, nous constatons que le MAPA a des stratégies de développement de nouvelles espèces (p. ex., le flétan). De plus, des fonds ont été accordés à la recherche sur les nouvelles espèces. Certains programmes gérés par des organisations telles qu'Agroalimentaire Canada, l'APECA, Exportation et développement Canada, le MAPA et Entreprises Nouveau-Brunswick sont axés sur différentes possibilités de développement de marchés pour l'industrie. Notre préoccupation vient du fait que des buts et des objectifs clairs ne semblent pas avoir été définis pour l'intervention du gouvernement provincial dans les activités de gestion des risques liés aux marchés.

Recommandation – Risques liés aux marchés

96. Nous avons recommandé que les buts et les objectifs de l'intervention du gouvernement provincial dans la gestion des risques liés aux marchés soient clairement définis dans le cours de l'élaboration d'une stratégie provinciale pour la salmoniculture.

Réponse du ministère

97. *Le MAPA est d'accord avec la recommandation.*

Perception publique de la salmoniculture

98. Un risque important qui doit être géré est le risque que l'industrie aquacole soit perçue de façon négative par les consommateurs, les propriétaires fonciers, les groupes

environnementaux et autres intervenants et, au bout du compte, par les législateurs et la population du Nouveau-Brunswick. Pour l'industrie, si le risque n'est pas géré, les résultats négatifs peuvent être, par exemple, un manque de soutien des consommateurs à l'égard du saumon d'élevage du Nouveau-Brunswick ou un manque de soutien des contribuables pour ce qui est d'affecter des ressources visant à appuyer l'industrie (p. ex., fonds de développement ou gestion des maladies).

99. En fait, l'industrie aquacole a fait l'objet d'une couverture médiatique négative assez considérable. Chaque nouveau site aquacole potentiel suscite de l'opposition, et des articles négatifs à propos de l'industrie paraissent régulièrement dans les journaux de la province. Les intervenants ont cité un manque d'exécution et de surveillance de l'industrie et un manque de transparence à l'égard du public comme deux problèmes clés dans la manière dont le gouvernement provincial réglemente l'industrie. Ils mentionnent aussi des préoccupations relatives à la durabilité de l'industrie, en particulier en ce qui a trait à la possibilité de dommages à l'environnement.

100. Le MAPA a récemment pris des mesures positives pour gérer le risque de perception publique négative de l'industrie. Le public a eu plus souvent l'occasion de discuter des enjeux par l'entremise du forum des intervenants de la baie de Fundy, un groupe organisé par le MAPA. De plus, nous avons constaté avec plaisir qu'une unité de surveillance et d'exécution a été établie au MAPA récemment et qu'elle a commencé ses activités.

101. Cependant, nous sommes d'avis que le gouvernement provincial doit apporter des changements importants afin d'améliorer la perception du public à l'égard de l'industrie de l'élevage en cages du saumon. Par exemple, il serait bénéfique d'obtenir la participation des intervenants dans l'élaboration d'une stratégie provinciale pour l'industrie salmonicole, comme il a été recommandé. De plus, les activités de surveillance et d'exécution doivent être améliorées. Par ailleurs, des rapports publics plus détaillés au sujet de l'industrie devraient être publiés. Les recommandations concernant ces questions sont formulées plus loin dans le présent rapport.

Contraintes d'espace relatives à la salmoniculture au Nouveau-Brunswick

102. Essentiellement, un manque d'espace pour la croissance future de l'industrie salmonicole est moins un risque qu'un fait. Le gouvernement provincial, l'industrie et les intervenants reconnaissent que la possibilité de sites additionnels pour la

salmoniculture est aujourd'hui très limitée au Nouveau-Brunswick. Ainsi :

- La côte de Fundy offre les seules eaux qui conviennent à l'aquaculture du poisson au Nouveau-Brunswick.

- La côte de Fundy abrite actuellement 96 sites aquacoles, et la grande majorité sont des exploitations salmonicoles. De nombreux sites sont regroupés dans de petites baies côtières.

- Certaines parties de la baie de Fundy sont réservées à l'usage exclusif des pêcheurs traditionnels. Les tentatives de l'industrie de s'implanter dans des lieux de pêche traditionnels ont créé des conflits avec les pêcheurs traditionnels.

- Les régions disponibles et non utilisées de la baie de Fundy ne conviennent pas aux techniques aquacoles dont on dispose actuellement. La plupart sont des eaux côtières exposées ou des sites en pleine mer.

- En raison de problèmes de gestion des maladies et de problèmes liés à l'environnement, le MAPA ou le MEGL ou les deux souhaiteraient déplacer un certain nombre d'élevages actuels.

- À l'heure actuelle, la capacité de charge environnementale de la baie de Fundy est mal comprise. En conséquence, il existe de l'incertitude quant au nombre optimal de sites que la baie peut supporter sans qu'il y ait d'effets néfastes pour l'environnement.

103. Le MAPA a indiqué que des recherches sont actuellement en cours sur la viabilité et les nouvelles techniques associées à la production en mer. Toutefois, le passage à une production en mer entraînerait aussi une nouvelle série de risques à gérer. Cette question est cruciale pour l'orientation future de l'industrie aquacole au Nouveau-Brunswick. En conséquence, nous estimons que la question doit être traitée dans le cadre de la stratégie provinciale visant l'industrie, déjà recommandée.

Recommandation – Contraintes d'espace relatives à la salmoniculture au Nouveau-Brunswick

104. Nous avons recommandé que la stratégie provinciale pour la salmoniculture traite des contraintes d'espace relatives aux sites d'élevage en cages au Nouveau-Brunswick. Cette stratégie devrait comprendre une approche planifiée pour déterminer le nombre de sites que la baie de Fundy peut

supporter à long terme et une méthode à suivre pour atteindre un tel but.

Réponse du ministère

105. *Le MAPA est d'accord avec la recommandation. Toutefois, une telle stratégie doit tenir compte de l'évolution de la technologie, des pratiques de gestion aux sites d'élevage et de la science. La question des contraintes d'espace relatives aux sites d'élevage en cages et les attentes de l'industrie en matière de croissance feraient partie intégrante d'une stratégie globale.* [Traduction.]

Recherche

106. Depuis les débuts de l'industrie en 1978, on a beaucoup appris sur l'aquaculture au Nouveau-Brunswick. Toutefois, malgré les connaissances accumulées, il reste encore beaucoup de recherche à faire. En fait, un cadre supérieur du MAPA a déclaré ceci : « En aquaculture, tout le monde est toujours en train de deviner ».

107. La recherche est importante parce qu'elle fournit aux ministères provinciaux une base sur laquelle fonder les normes réglementaires qui soutiendront une industrie aquacole durable pour le Nouveau-Brunswick. Un Comité de coordination sur l'environnement et l'aquaculture a été mis sur pied et regroupe des représentants du MAPA, du MEGL, de Pêches et Océans Canada, d'Environnement Canada et de l'industrie. Le comité est chargé de définir les priorités de recherche environnementale dans le domaine de l'aquaculture et de conseiller le MEGL au sujet du maintien des lignes directrices sur la gestion de l'environnement actuellement en vigueur à ce ministère. Le comité constitue de plus une tribune sur laquelle discuter des normes environnementales additionnelles qui sont proposées. Aucun comité semblable n'existe en rapport avec la recherche ou les normes concernant le développement aquacole. Le MAPA s'occupe de ce rôle seul.

108. En fait, le MAPA est le seul ministère provincial qui a accès à des fonds pour des activités de recherche dans le domaine aquacole. Il agit à titre de liaison entre les organismes de financement tels qu'AquaNet, la Fondation pour l'innovation du Nouveau-Brunswick, le Fonds d'innovation de l'Atlantique et l'industrie, ainsi que les chercheurs de l'Université du Nouveau-Brunswick, du Conseil de la recherche et de la productivité du Nouveau-Brunswick et d'ailleurs. À l'heure actuelle, la recherche financée par le gouvernement provincial porte principalement sur le développement (c.-à-d. la recherche sur la santé du poisson ou les nouvelles espèces). Les ministères provinciaux comptent sur le gouvernement fédéral, en particulier Pêches et Océans Canada et

Environnement Canada, pour faire la recherche sur laquelle les normes environnementales provinciales se fondent.

109. Différentes parties nous ont informés que des lacunes dans les données existent dans des domaines d'intérêt pour le Nouveau-Brunswick, lesquels peuvent tous avoir des répercussions pour l'industrie aquacole. Ces domaines sont les suivants :

- la capacité de charge et de traitement des déchets de la baie de Fundy en rapport avec les sites d'élevage en cages du saumon;
- l'incidence des sites d'élevage en cages du saumon dans la baie de Fundy sur les autres espèces (saumon sauvage, homard, mammifères marins, etc.);
- l'incidence des sites d'élevage en cages dans la baie de Fundy sur les pêches traditionnelles (incidence sur les frayères, les populations de poisson, la transmission des maladies, etc.);
- l'incidence des évasions de poissons des sites d'élevage en cages de la baie de Fundy sur l'écosystème;
- les problèmes potentiels à surmonter si l'élevage en cages en mer se développe dans la baie de Fundy (navigation, comment surveiller les effets sur l'environnement, etc.);
- la possibilité de mettre au point des techniques avancées de gestion des déchets pour les sites d'élevage en cages;
- les solutions pour l'assainissement des sites;
- la détermination de la mesure dans laquelle, le cas échéant, l'aquaculture contribue à la prolifération d'algues dans la baie de Fundy;
- le profil des maladies touchant les nouvelles espèces, comme la morue et le flétan, qui font actuellement l'objet d'un développement commercial, et les effets que ces maladies pourraient avoir sur l'industrie salmonicole actuelle et sur l'environnement.

110. La majeure partie des lacunes dans les données ont trait à l'environnement et pourraient avoir une incidence énorme sur les questions liées à la durabilité. Par exemple, l'Organisation pour la

conservation du saumon de l'Atlantique nord (OCSAN), une organisation établie pour contribuer à la conservation, à la reconstitution, à la consolidation et à la gestion rationnelle des stocks de saumon dans l'Atlantique nord au moyen de la coopération internationale, a récemment consenti à une résolution des parties à la Convention pour la conservation du saumon de l'Atlantique nord visant à minimiser les incidences de l'aquaculture, des introductions et des transferts, et des organismes transgéniques sur les stocks de saumon sauvage. Le document contient une liste des mesures générales pouvant minimiser les effets de l'emplacement et de l'exploitation des activités aquacoles, dont la suivante :

> *Les installations de salmoniculture devraient être situées uniquement dans des lieux où les normes hydrographiques, épidémiologiques, biologiques et écologiques peuvent être respectées. Les facteurs pouvant être pris en considération comprennent les suivants : disponibilité d'un approvisionnement en eau et réception d'eaux pour l'évacuation; qualité et échange d'eau; profondeur de l'eau; protection du site; distances suffisantes entre les installations aquacoles; distances suffisantes par rapport aux rivières à saumon.* [Traduction.]

111. Comme le Canada est « partie contractante » à l'OCSAN, il semble que le document s'applique aux sites d'élevage en cages du saumon du Nouveau-Brunswick. Mais, pour que la province puisse pleinement se conformer à l'exigence internationale en matière d'emplacement des sites, des recherches beaucoup plus approfondies sont nécessaires.

112. De façon plus générale, les lacunes dans les données mentionnées ci-dessous doivent être diminuées avant que la province puisse suffisament comprendre comment l'industrie de l'élevage en cages interagit avec l'écosystème de la région de la baie de Fundy, et donc le niveau de salmoniculture qui est réellement durable sur le plan de l'environnement. Ce n'est qu'alors que des normes réglementaires appropriées pourront être établies dans des domaines qui ne sont actuellement visés par aucune norme, par exemple la charge en éléments nutritifs et la qualité de l'eau. Et, tant que cette recherche n'aura pas eu lieu et que les résultats ne seront pas appliqués à l'élaboration de normes réglementaires, les organismes de réglementation et d'autres ne peuvent savoir avec certitude si les pratiques aquacoles actuelles

sont tout à fait inoffensives ou si elles causent des dommages temporaires ou permanents à l'environnement.

Recommandation – Recherche

113. Nous avons recommandé que le gouvernement provincial, par l'entremise du Comité de coordination sur l'environnement et l'aquaculture, fasse pression pour que Pêches et Océans Canada et Environnement Canada poursuivent la recherche environnementale de façon à combler les lacunes qui existent dans les données concernant les domaines de préoccupation pour le Nouveau-Brunswick.

Réponses des ministères

114. *Le MAPA est d'accord avec la recommandation.*

115. *Le MEGL est d'accord avec l'intention de la recommandation, et il présentera une motion pour que le comité prépare la correspondance nécessaire afin d'y parvenir.* [Traduction.]

Activités de réglementation

116. Nous avons effectué des examens détaillés et des contrôles par sondages des activités de réglementation du MAPA, du MEGL, et du MRN dans trois domaines reliés aux sites d'élevage en cages du saumon, soit :

- le processus d'agrément des nouveaux sites,
- la modification des permis d'aquaculture commerciale et des certificats environnementaux d'agrément d'exploitation;
- la surveillance de la conformité de l'industrie aux dispositions législatives provinciales et aux conditions des baux aquacoles, des permis d'aquaculture commerciale et des certificats environnementaux d'agrément d'exploitation.

117. La présente section contient nos constatations et de nos recommandations relatives aux activités de réglementation en question, y compris une discussion sur l'accès à l'information sur les activités aux sites d'élevage en cages et la communication de cette information. Le tableau qui suit contient des données reliées aux récentes décisions en matière de permis.

Tableau IV – Décisions relatives aux permis – baie de Fundy				
	2001	**2002**	**2003**	**2004**
Demandes de nouveaux sites				
Approuvées	9	0	1	0
Rejetées	7	9	2	4
Retirées/reportées	0	3	2	3
À l'étude/en instance	0	0	0	3
Demandes d'augmentation de la production				
Approuvées ou renouvelées temporairement	5	7	8	0
Rejetées	2	3	2	7
Reportées/à l'étude/en instance	0	0	6	6
Demandes d'élargissement des limites				
Approuvées	1	3	0	0
Rejetées	0	0	0	2
Reportées	1	1	2	0
Demandes d'ajout de nouvelles espèces				
Approuvées – permanent ou temporaire	*N.D.*	*N.D.*	*N.D.*	3
À l'étude	*N.D.*	*N.D.*	*N.D.*	5
N.D. : non disponible				

Demandes de nouveaux sites

118. En vertu de la *Loi sur l'aquaculture* et de son règlement, tous les producteurs de poisson en cages doivent être titulaires d'un permis du gouvernement provincial. Le demandeur d'un nouveau site doit remplir un formulaire de demande qui est évalué par le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture (MAPA). Toutefois, avant l'approbation du permis, d'autres autorisations doivent être obtenues, dont :

- Un permis d'occupation du ministère des Ressources naturelles (MRN). Après la signature de ce document par le MRN, le MAPA remet au producteur une autorisation d'occupation aquacole au nom du gouvernement provincial, qui est une étape intérimaire dans le processus de location d'une terre à un demandeur.

- Un bail aquacole. Le MAPA signe ce bail au nom de la Couronne pour des terres dont le transfert de l'administration et du contrôle au MAPA par le MRN a déjà été approuvé.

- Des certificats environnementaux d'« agrément de construction » et d'« agrément d'exploitation ». Ces certificats sont délivrés par le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux (MEGL) après la réalisation d'un examen des effets sur l'environnement.

- Différentes approbations d'organisations fédérales dont Pêches et Océans Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada.

119. Le processus d'agrément vise, dans son ensemble, à faire en sorte que le site envisagé convienne à l'aquaculture sur les plans économique, environnemental et social. De plus, le bail aquacole, le permis d'aquaculture commerciale, le certificat environnemental provincial d'agrément d'exploitation et les approbations fédérales connexes servent à établir un ensemble de normes auxquelles le demandeur doit se confirmer de façon permanente.

120. Les discussions concernant chaque demande de site qui ont lieu entre les organismes de réglementation des deux paliers de gouvernement sont facilitées par le Comité d'évaluation des sites aquacoles (CESA). Composé de représentants du MAPA, du MEGL, du MRN, de Pêches et Océans Canada, de la Garde côtière canadienne et de l'APECA (s'il est envisagé de verser des fonds fédéraux), le CESA adresse une recommandation au sujet de chaque site au ministre du MAPA. Les opinions dissidentes sont consignées aux procès-verbaux des réunions du CESA.

121. Nous avons examiné le processus d'agrément d'un site récemment approuvé. Nous avons constaté que toutes les parties intéressées semblent avoir été consultées, bien que les dossiers du MAPA montrent que l'opposition publique au site a été vive. Nous avons aussi observé que, dans l'ensemble, le processus d'agrément établi dans les procédures écrites semble avoir été suivi. Toutefois, nous avons relevé des sujets de préoccupation dont nous traitons dans les paragraphes qui suivent.

Moment des agréments

122. L'approbation définitive du site en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* fédérale a été reçue 19 jours après la date inscrite sur le permis d'aquaculture commerciale délivré par le MAPA. Des renseignements figurant aux dossiers du MAPA montrent que la décision fédérale était toujours incertaine à la date de délivrance du permis. Ces renseignements montrent aussi que la construction des cages sur terre, la préparation du site et l'introduction des saumoneaux ont eu lieu avant la date de délivrance du permis. Nous supposons que le MAPA a autorisé ces activités. Si le gouvernement fédéral n'avait pas approuvé le site, la situation aurait pu être gênante et potentiellement coûteuse pour le gouvernement provincial et le producteur. Le certificat environnemental connexe d'agrément d'exploitation du MEGL a

aussi été délivré à une date beaucoup plus tardive que la date inscrite sur le permis d'aquaculture.

123. Au cours de l'examen du même dossier, nous avons noté des copies de lettres du MAPA adressées à Pêches et Océans Canada faisant part de la frustration de la province à l'égard du « retard » avec lequel le gouvernement fédéral fournit son approbation. Du point de vue de la province, il semble que le processus d'agrément des sites prenne trop de temps. À notre avis, le MAPA devrait travailler avec les organismes de réglementation concernés pour tenter d'améliorer le délai de traitement des demandes de site.

124. Cependant, quoi qu'il en soit, nous estimons que les permis provinciaux d'aquaculture ne devraient pas être délivrés et aucune activité sur les lieux ne devrait être autorisée avant que toutes les autorisations nécessaires aient été reçues. Nous croyons comprendre que les demandeurs ont besoin d'un délai de démarrage assez long pour obtenir les saumoneaux au moment où ils en ont besoin afin d'empoissonner les cages. En conséquence, le MAPA devrait faire en sorte que les demandeurs soient bien informés du délai actuel entre le moment de la demande et l'obtention du plein agrément réglementaire d'un nouveau site ainsi que de la nécessité de fournir les renseignements demandés en temps opportun. Cependant, dans l'intérêt du public, le gouvernement provincial doit s'assurer en priorité que le processus d'agrément d'un site est effectué de manière appropriée.

125. Une solution qui pourrait être envisagée pour à la fois atténuer les préoccupations relatives au délai de traitement des demandes de nouveaux sites et permettre aux organismes de réglementation de procéder à un examen mieux informé des demandes est l'adoption d'un système de gestion intégrée des zones côtières. En vertu d'un tel système, certaines zones seraient destinées à l'aquaculture, tandis que d'autres seraient destinées à d'autres activités. Des facteurs économiques, environnementaux et sociaux seraient considérés dans l'établissement des zones. D'autres pays ont adopté une telle solution, y compris la Norvège et le Chili. Le MEGL a entrepris un projet visant à faciliter l'approche de gestion intégrée des zones côtières, bien qu'il ne soit pas directement axé sur l'aquaculture.

126. La création de zones aquacoles pourrait faciliter la création d'une réserve de sites agréés à l'avance, ce qui réduirait considérablement le délai de traitement des nouvelles demandes. De plus, les organismes de réglementation de l'environnement, de la

faune et du poisson seraient en mesure de faire des examens mieux informés en leur permettant d'acquérir un savoir-faire aquacole concernant des zones précises plutôt que la baie de Fundy en entier. En conséquence, nous croyons que la province devrait étudier la possibilité d'établir un système de gestion intégrée des zones côtières dans l'élaboration de la stratégie provinciale pour l'aquaculture.

Disponibilité des quais

127. Au démarrage de ses activités, l'exploitant du site ayant fait l'objet de notre contrôle par sondages s'est vu refuser l'accès au quai local pour des raisons de sécurité. Un autre quai a été trouvé, mais ce quai ne conviendra pas au niveau d'activité qui sera nécessaire une fois que les stocks de poisson arriveront à maturité. Le problème aurait pu être évité si l'exploitant avait été tenu de présenter une preuve d'accès à un quai convenable dans le cadre de sa demande. Cependant, ce n'était pas une exigence du processus d'agrément provincial au moment du traitement de la demande en question. Nous croyons comprendre que, à l'avenir, le MAPA exigera, avant d'agréer un site, que le demandeur prouve qu'il a consulté les autorités portuaires locales.

Détermination des niveaux de production approuvés

128. Au cours de notre examen, nous n'avons trouvé aucune justification écrite qui appuie le niveau de production qui a finalement été approuvé pour le site.

- La demande réclamait un niveau de production approuvé fondé sur l'opinion du comptable du demandeur, selon qui le site avait besoin au minimum d'un niveau de production approuvé de 300 000 saumoneaux pour réussir sur le plan financier.

- La recommandation initiale du CESA au ministre de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture ne précise aucun niveau de production. Toutefois, le MEGL avait recommandé que le site soit approuvé pour 200 000 poissons seulement.

- Le permis d'aquaculture indique une limite de production approuvée de 230 000 poissons. Notons que cette limite est supérieure à celle recommandée par l'organisme de réglementation environnementale, mais inférieure à ce que le comptable du demandeur avait jugé économiquement faisable. Les représentants du MAPA et du MEGL ont déclaré que, bien qu'ils soient d'accord avec ce chiffre, en fin de compte, le niveau approuvé est simplement un compromis.

129. À notre avis, les niveaux de production approuvés devraient être justifiés par écrit dans les dossiers des producteurs. Cette information serait utile à la fois pour l'examen subséquent de la décision initiale et à des fins de référence lorsque des augmentations subséquentes aux niveaux de production approuvés sont demandées.

Recommandations – Demandes de nouveaux sites

130. Nous avons recommandé qu'aucun permis d'aquaculture provincial ne soit délivré ni qu'aucune activité sur les lieux ne soit permise avant que toutes les approbations réglementaires soient obtenues. De plus, des pénalités importantes devraient être prévues et appliquées dans les cas où un producteur démarre ses activités avant la délivrance du permis d'aquaculture commerciale.

131. Nous avons recommandé que le gouvernement provincial envisage d'établir un système de gestion intégrée des zones côtières dans l'élaboration d'une stratégie provinciale pour l'aquaculture.

132. Nous avons recommandé que le MAPA collabore au besoin avec les autres organismes de réglementation fédéraux et provinciaux pour tenter d'améliorer le délai de traitement des demandes de sites.

133. Nous avons recommandé que, comme il a été prévu, le MAPA exige, dans le cadre du processus d'agrément d'un site, que le demandeur prouve qu'il a consulté les autorités portuaires locales pour montrer qu'il aura accès à un quai convenable.

134. Nous avons recommandé que les niveaux de production approuvés pour les nouveaux sites soient justifiés par écrit dans le dossier de chaque demandeur approuvé.

Réponses des ministères

135. *Le MAPA est d'accord avec la* [première] *recommandation et appuie le principe selon lequel toutes les approbations réglementaires doivent être obtenues avant la délivrance du permis d'aquaculture; il arrive toutefois, comme pour toutes les politiques, que des circonstances exceptionnelles se présentent.*

136. *Le MAPA est partiellement d'accord avec la* [deuxième] *recommandation, mais pas nécessairement si un « système de gestion intégrée des zones côtières » implique une approche de zonage. Le MAPA, le MEGL et Pêches et Océans Canada ont entrepris un processus de planification des utilisateurs des*

ressources marines visant l'élaboration de recommandations pour améliorer l'intégration des activités marines. Le processus pourrait ou non mener à une recommandation de zonage.

137. *Le MEGL reconnaît la valeur de la gestion intégrée des zones côtières. La stratégie proposée pour une aquaculture durable s'ajoutera aux efforts soutenus du MEGL en vue de l'adoption d'un modèle de gestion intégrée des zones côtières pour le Nouveau-Brunswick.*

138. *Le MAPA est d'accord avec la* [troisième] *recommandation. Des consultations sont en cours avec d'autres organismes de réglementation pour rationaliser le processus d'examen des demandes de site.*

139. *Le MAPA est d'accord avec la* [quatrième] *recommandation. Une telle procédure est en vigueur depuis l'été 2003.*

140. *MAPA est d'accord avec la* [cinquième] *recommandation. Les niveaux de production approuvés sont fondés sur des lignes directrices et sur une formule d'estimation du potentiel du site. Le MAPA est d'avis que la méthode d'approbation de la production doit être revue.*

141. [Le MEGL] *est d'accord avec la* [cinquième] *recommandation et s'assurera que la justification des recommandations ayant trait à la production fournie à MAPA est clairement consignée dans les dossiers du MEGL.*

142. [Le MRN appuie les recommandations.] *Aucun permis provincial d'aquaculture ne devrait être délivré ou modifié et aucune activité ne devrait être permise sur le site avant que l'examen de la demande soit complet et que toutes les approbations aient été fournies, sans exception. De plus, nous convenons que les conditions des permis doivent être respectées en tout temps.* [Traduction.]

Modification des permis d'aquaculture commerciale

143. De façon générale, les producteurs demandent trois genres de modifications importantes à leur permis d'aquaculture commerciale :

- une augmentation de la limite de production approuvée pour un site;
- une modification des limites du site;

- une modification des espèces pouvant être stockées au site.

144. Comme il délivre les permis d'aquaculture commerciale, le MAPA est l'organisme qui examine toutes les demandes de modification. Par ailleurs, le MEGL examine à peu près toutes les demandes de modification et délivre un nouveau certificat d'agrément d'exploitation s'il y a lieu. Il arrive également que des détails des modifications soient fournis à Pêches et Océans Canada aux fins de son approbation.

145. Nous avons sélectionné un échantillon de modifications apportées à des permis et examiné la documentation justificative pour voir si le MAPA et le MEGL avaient effectué les examens appropriés. Nous avons aussi vérifié si l'approbation fédérale avait été obtenue pour les modifications demandées, le cas échéant.

146. De façon générale, le processus suivi pour les modifications que nous avons contrôlées par sondages correspond aux documents de procédure. Toutefois, nous avons cerné deux secteurs de préoccupation :

- À la suite de notre contrôle par sondages, nous avons pris connaissance de deux cas dans lesquels le MAPA avait approuvé l'augmentation des limites de production approuvées pour des sites d'élevage donnés et permis l'empoissonnement avant que le MEGL délivre le certificat environnemental d'agrément d'exploitation. Compte tenu des répercussions potentielles de l'augmentation d'une limite de production approuvée sur l'environnement, nous estimons qu'il est essentiel que les agréments environnementaux soient obtenus avant que les producteurs puissent augmenter les niveaux de leurs stocks d'élevage.

- En 1993, le Nouveau-Brunswick a publié des lignes directrices relatives aux niveaux de production des sites d'élevage en cages du saumon dans la baie de Fundy. La densité d'empoissonnement maximale de 18 kg de saumon par mètre cube de cage indiquée dans ces lignes directrices constitue toujours la norme provinciale. La limite de production approuvée pour chaque site est fondée sur cette norme. Aucune norme de densité d'empoissonnement maximale n'a été établie pour les autres espèces de poisson, alors que les déchets produits par ces poissons peuvent différer de ceux du saumon. La correspondance versée aux dossiers des producteurs dans les

ministères montre que cette préoccupation est aussi celle de certains organismes de réglementation.

Recommandations – Modification des permis d'aquaculture commerciale

147. Nous avons recommandé que le MAPA s'assure que le MEGL a délivré les certificats environnementaux révisés d'agrément d'exploitation pour les sites d'élevage en cages avant de permettre aux producteurs d'augmenter le niveau de leurs stocks.

148. Nous avons recommandé que des normes de densité d'empoissonnement maximale soient établies pour les autres espèces de poisson. Les limites de production approuvées pour ces nouvelles espèces devraient être fondées sur ces normes.

Réponses des ministères

149. *Le MAPA est d'accord avec la* [première] *recommandation. Le MAPA appuie le principe directeur général et a entrepris d'améliorer la coordination avec le MEGL. Le MAPA communique toutes les demandes de hausse de production au MEGL et reçoit des commentaires sur les hausses de production.*

150. *Le MAPA est d'accord avec la* [deuxième] *recommandation. Le MAPA reconnaît que les normes de densité d'empoissonnement nécessitent plus de recherche. Les lignes directrices actuelles s'appuient sur la surveillance du rendement.*

151. *Le MEGL travaillera avec le MAPA pour résoudre la question.* [Traduction.]

Surveillance et application des normes provinciales

152. Habituellement, les gouvernements gèrent les risques liés à une industrie donnée en établissant des normes sous forme de mesures législatives, de permis ou autres moyens légalement exécutoires. Puis, ils surveillent cette industrie pour s'assurer que les normes sont respectées et ils prennent des mesures d'exécution s'il y a lieu.

153. La surveillance et l'exécution sont indispensables pour assurer la conformité aux normes provinciales et, donc, l'atteinte des résultats souhaités par la réglementation (c.-à-d. la protection de l'économie, de l'environnement et de la société). Par exemple, un résultat économique visé par la réglementation serait d'assurer à tous les participants d'une industrie donnée des règles équitables en veillant à ce que ceux qui ne se conforment pas aux normes n'en tirent pas d'avantages concurrentiels.

154. Chaque producteur salmonicole du Nouveau-Brunswick doit se conformer à un certain nombre de normes réglementaires et en particulier, aux fins de la présente vérification, à celles établies et appliquées par l'entremise des mesures suivantes :

- La *Loi sur l'aquaculture*
- La *Loi sur l'assainissement de l'eau*
- La *Loi sur l'assainissement de l'environnement*
- La *Loi sur le contrôle des pesticides*
- La *Loi sur la pêche sportive et la chasse*
- La *Loi sur les espèces menacées d'extinction*
- La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*
- Les conditions énoncées dans le bail aquacole
- Les conditions énoncées dans le permis d'aquaculture commerciale
- Les conditions énoncées dans le certificat d'agrément d'exploitation du MEGL
- Différentes mesures législatives fédérales dont la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la protection des eaux navigables*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les espèces en péril*.

155. Étant donné l'importance de gérer ce secteur de risque, nous avons examiné en détail les pratiques actuelles en matière de surveillance et d'exécution dans le domaine de l'industrie aquacole.

156. Il faut noter que notre examen comprend uniquement les mesures législatives et les conditions des baux, des permis et des certificats environnements d'agrément d'exploitation. Nous n'avons pas étudié en détail la surveillance liée à des politiques telles que la politique d'attribution des sites aquacoles marins dans la baie de Fundy et la directive proposée sur la santé du poisson pour le Nouveau-Brunswick.

Surveillance et exécution par le MAPA

157. Jusqu'à tout récemment, le MAPA surveillait très peu la conformité des producteurs aux mesures législatives et aux conditions des baux et des permis. Cependant, nous avons eu le plaisir de constater que le ministère a depuis peu établi une unité chargée de l'exécution à la Direction de l'émission des permis et de l'exécution. Des principes et des approches de base ont été établis, et certaines activités de surveillance ont commencé. L'unité a également pris des mesures d'exécution à l'endroit de cinq producteurs qui ne se sont pas conformés à des ordonnances ministérielles de destruction intégrale de leur élevage faisant suite à la présence de l'AIS. Il reste encore à dresser un plan de

surveillance global et à déterminer les techniques de surveillance qui seront employées dans différents secteurs.

Information pour la surveillance

158. La manière la plus efficace et la plus efficiente pour le MAPA de surveiller la conformité aux dispositions législatives et aux conditions des baux et des permis aux sites d'élevage serait d'exiger de l'industrie qu'elle communique régulièrement des informations concernant l'exploitation des sites. L'analyse et la vérification de cette information serviraient ensuite de fondement à la plupart des activités de surveillance, qui seraient complétées par des visites d'inspection non annoncées sur les lieux. En fait, c'est l'approche adoptée pour le secteur aquacole par le MEGL, un ministère qui a une longue expérience de la surveillance de diverses industries.

159. Avant l'établissement de l'unité chargée de la surveillance et de l'inspection, à part les aspects reliés aux maladies, le besoin de renseignements précis sur les activités en cours était limité. Cependant, pour que les activités futures de surveillance et d'exécution soient fructueuses, l'accès à une telle information dans une forme utilisable sera crucial. Nous avons des préoccupations particulières au sujet de l'information dont dispose actuellement le MAPA pour la surveillance et l'exécution, dont les suivantes :

- Comme nous le précisons plus loin dans la présente section, certaines dispositions de la *Loi sur l'aquaculture* empêchent le MAPA d'avoir accès à des renseignements qui lui seraient utiles dans les activités de surveillance et d'exécution.

- L'information demandée qui est fournie par l'industrie est souvent incomplète et n'est pas présentée dans la forme exigée.

- Dans au moins un cas où l'information demandée n'a pas été fournie, aucune mesure d'exécution n'a été prise pour obliger le producteur à fournir cette information. Nous nous préoccupons du fait que, comme le MAPA est le ministère principal en matière de développement, il pourrait hésiter à prendre des mesures d'exécution à moins que cela contribue au développement de l'industrie (p. ex., ordonnances de destruction intégrale pour maîtriser l'AIS).

- Le MAPA n'a jamais demandé certains renseignements qui seraient utiles dans la surveillance de la conformité aux dispositions législatives et aux conditions des baux et des

permis. Nous nous attendons à ce qu'ils soient dorénavant exigés à mesure que les activités de surveillance et d'exécution prennent de l'ampleur.

MAPA – Surveillance de la conformité aux conditions des permis

160. Le permis de salmoniculture comprend un certain nombre de conditions importantes, dont l'imposition de limites sur :

- les espèces et les souches de poisson pouvant être stockées;
- la capacité de charge maximale par unité des cages d'un site;
- la densité d'empoissonnement maximale permise sur le site;
- le nombre maximum de poissons pouvant être stockés, aussi appelé la limite de production approuvée du site.

161. À l'heure actuelle, le MAPA ne surveille pas la conformité des producteurs aux trois premières de ces conditions. Pour que la nouvelle unité chargée de la surveillance et de l'exécution soit efficace, ces conditions devront être surveillées, et des mesures devront être prises pour corriger les cas de non-conformité. L'unité chargée de la surveillance et de l'exécution a entrepris son travail de surveillance visant la quatrième condition, qui est considérée tant par le MAPA que le MEGL comme « la » restriction clé du permis.

162. Comme nous l'avons déjà mentionné, la limite de production approuvée de chaque site est fondée sur une densité d'empoissonnement maximale de 18 kg par mètre cube de cage. L'imposition de limites sur les niveaux de production d'un site vise à réduire le risque d'effets néfastes sur l'environnement et l'incidence des maladies. En conséquence, nous sommes d'avis qu'il est particulièrement important pour la province de prendre des mesures de surveillance et d'exécution appropriées pour faire en sorte que les producteurs ne surchargent pas leurs sites d'élevage.

163. Au cours de notre travail, nous avons noté que le MAPA permet aux producteurs de surcharger leurs sites de 12 % afin de compenser les mortalités et autres pertes qui se produisent durant un cycle de production. Le MAPA a fixé ce pourcentage il y a de nombreuses années, sans jamais le revoir. Un représentant du MEGL a affirmé que son ministère est au courant de cette pratique.

164. L'unité du MAPA chargée de la surveillance et de l'exécution a entrepris son travail de surveillance à cet égard en 2003. L'unité s'est servie des renseignements suivants, qui sont déjà recueillis chaque année auprès des producteurs :

- les dates d'introduction et le nombre de poissons introduits aux sites d'élevage;
- la pisciculture qui a expédié le poisson;
- le site d'élevage exact auquel le poisson a été expédié;
- le numéro du permis de transfert de Pêches et Océans Canada;
- un plan du site comprenant un diagramme du site qui montre toutes les cages selon le type, la taille et la profondeur du filet.

165. En général, ces renseignements sont demandés en vertu de l'article 14 du *Règlement 91-158*, selon lequel :

> *14(1) Le titulaire d'un permis doit tenir un registre précis*
>
> *a) du transport, du transfert et de l'introduction de produits aquacoles vivants,* [...]
>
> *14(2) À la demande du registraire ou d'un inspecteur, le titulaire d'un permis doit fournir*
>
> *a) la provenance, le nombre et l'emplacement spécifique de chaque stock et lot de produit aquacole se trouvant sur le site aquacole*

166. Nous constatons que l'article 14 prévoit d'autres renseignements qui pourront être demandés à l'avenir pour aider l'unité chargée de la surveillance et de l'exécution à vérifier la conformité aux conditions des permis.

167. Nous avons choisi dix sites au hasard pour voir si les producteurs avaient fourni les renseignements demandés. Parmi les dix sites, neuf producteurs avaient répondu. Seulement deux des producteurs ont fourni tous les renseignements demandés dans la forme exigée. Les sept autres producteurs qui ont répondu n'ont pas fourni de plan des sites montrant l'emplacement et la taille des cages sur leurs sites. L'information fournie présentait aussi divers autres problèmes. Le MAPA n'a fait aucun suivi pour obtenir des producteurs qu'ils corrigent les lacunes dans les renseignements fournis. De plus, dans le cas où aucun renseignement n'avait été fourni, aucune activité d'exécution n'a été prise pour obliger le producteur à le faire.

168. Les représentants du MAPA et du MEGL, ainsi que plusieurs intervenants, ont affirmé que, à leur avis, la surcharge est pratique courante dans les sites d'élevage en cages du saumon dans

la baie de Fundy. Nos contrôles par sondages confirment cette conviction. Parmi les dix sites que nous avons examinés, nous avons constaté que le nombre total de poissons introduits signalé par trois des sites dépassait les limites de production approuvées figurant sur leur permis par un pourcentage supérieur au taux de surcharge de 12 % permis par le MAPA. Dans un cas, le producteur avait dépassé de près du double la limite de production approuvée figurant sur son permis. Il faut aussi prendre en compte le fait que ces excédents sont tirés des chiffres signalés par les producteurs. Au moment de notre examen, le MAPA n'avait vérifié d'aucune manière les chiffres que nous avons étudiés.

169. Jusqu'à présent, les efforts de l'unité du MAPA chargée de la surveillance et de l'exécution se sont concentrés sur le rapprochement du nombre de poissons signalés comme ayant été expédiés aux sites d'élevage et des mortalités durant le transport avec les limites de production approuvées. Le personnel de l'unité a rendu visite aux producteurs et examiné les registres d'exploitation. Un représentant de l'unité a déclaré que, jusqu'à maintenant, l'unité a constaté qu'un certain nombre de sites empoissonnés en 2003 dépassait la limite de production approuvée pour le site.

170. Nous estimons que les activités de surveillance menées jusqu'à présent sont un bon début. Toutefois, ces activités ne constituent pas une solution complète au problème de la surcharge. D'autres mesures doivent être prises afin que le MAPA puisse prendre des mesures d'exécution à l'endroit des producteurs lorsque les circonstances le justifient. Nous proposons notamment les suivantes :

- obtenir des données sur les mortalités qui se produisent durant la période d'engraissement;
- obtenir des renseignements sur les évasions de poissons;
- obtenir des données sur les livraisons et les ventes aux usines de transformation;
- rapprocher les données sur les livraisons et les ventes, les évasions de poissons et les mortalités durant la période d'engraissement avec les stocks initiaux de poisson (c.-à-d. des chiffres provenant du travail actuellement réalisé par l'unité du MAPA chargée de la surveillance et de l'exécution);

- lorsque des excédents inexpliqués sont observés dans les ventes et les livraisons, examiner les données relatives à la nourriture, aux pesticides et ainsi de suite, afin de monter un dossier ayant force exécutoire contre le producteur.

171. À notre avis, le fait que la *Loi sur l'aquaculture* restreint actuellement l'accès à l'information financière pourrait empêcher le MAPA de réaliser avec efficacité certaines de ces étapes. Cette question est traitée plus loin dans la présente section.

172. Nous trouvons intéressant que le MAPA soit l'unique responsable de la surveillance de la norme sur les limites de production approuvées, alors que, à notre avis, cette norme touche de beaucoup plus près le mandat de protection de l'environnement du MEGL que le mandat de développement du MAPA. Limiter le nombre de poissons peut avoir des répercussions positives sur la prévalence des maladies, mais cela limite aussi directement le développement.

173. Nous constatons de plus que les limites de production approuvées ne figurent pas sur les certificats environnementaux d'agrément d'exploitation, malgré leur importance pour l'objectif ultime de protection de l'environnement du mandat du MEGL. Comme l'a dit un représentant du MEGL : « Le niveau de production de chaque site a toujours été difficile à établir, et cela continue à poser un problème aux organismes de réglementation. En tant qu'organisme de réglementation environnementale, cette incertitude rend les décisions en matière réglementaire extrêmement difficiles ».

174. Étant donné l'importance relative pour les deux ministères de la conformité des producteurs aux limites de production approuvée, nous estimons qu'il devrait être envisagé de transférer la limite de production approuvée du permis d'aquaculture commerciale au certificat d'agrément d'exploitation du MEGL. Cela nécessiterait aussi le transfert de la surveillance et de l'application des limites de production approuvées au MEGL.

MAPA – Surveillance des évasions de poissons

175. À l'heure actuelle, la province ne surveille pas les évasions de poissons, et elle n'oblige pas les détenteurs de sites à signaler ces incidents. Le MAPA est d'avis que les producteurs feront leur possible pour contenir le saumon d'élevage en raison des pertes économiques potentielles. Cependant, le MRN a exprimé des préoccupations relativement au manque de surveillance des

évasions et des répercussions potentielles sur l'habitat du poisson. Nous soulignons que des poissons d'élevage ont été retrouvés dans les rivières du Nouveau-Brunswick; c'est donc dire que des évasions se sont effectivement produites dans la province.

176. En vertu du paragraphe 11(1) de la *Loi sur l'aquaculture* :

> *le registraire peut* [...] *assujettir le permis à des modalités et conditions relativement* [...]
> *d) aux mesures à prendre pour prévenir les fuites des produits aquacoles,*

177. Les permis de salmoniculture du Nouveau-Brunswick ne comportent aucune exigence du genre.

178. Les scientifiques ne s'entendent pas sur les répercussions des évasions de saumon d'élevage sur les stocks de poissons sauvages ou l'environnement. D'autres recherches doivent être menées. Compte tenu du manque de données scientifiques définitives sur la question, nous croyons que le MAPA devrait faire adopter les pratiques prudentes qui ont été proposées ou appliquées ailleurs pour maîtriser les évasions de poissons, notamment :

- le maintien de systèmes de confinement adéquats;
- le maintien de registres sur les systèmes de confinement;
- le suivi des stocks et des pertes;
- un système d'identification de tous les poissons d'élevage;
- le signalement immédiat des circonstances d'une évasion, de l'ampleur de l'évasion et de tout poisson repêché par la suite;
- les efforts de repêchage déployés.

179. La résolution de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OCSAN) mentionnée précédemment visant à minimiser les incidences de l'aquaculture, des introductions et des transferts, et des organismes transgéniques sur les stocks de saumon sauvage comprend des lignes directrices sur le confinement du saumon d'élevage. Encore une fois, comme le Canada est une « partie contractante » à l'OCSAN, nous sommes d'avis que ces lignes directrices semblent s'appliquer aux sites d'élevage en cages du saumon du Nouveau-Brunswick et pourraient donc servir de modèle pour l'élaboration de normes provinciales dans ce domaine.

Recommandations – Surveillance et exécution par le MAPA

180. Nous avons recommandé que le MAPA assure un suivi dans les cas où les renseignements fournis par les producteurs présentent des lacunes.

181. Nous avons aussi recommandé que des activités d'exécution soient autorisées par le MAPA lorsque les producteurs négligent de fournir l'information demandée aux fins de surveillance.

182. Nous avons recommandé que l'unité du MAPA chargée de la surveillance et de l'exécution surveille la conformité aux conditions des permis pour ce qui est des éléments suivants :

- **les espèces et les souches de poisson pouvant être stockées,**
- **la capacité de charge maximale par unité des cages d'un site,**
- **la densité d'empoissonnement maximale permise sur le site.**

Des mesures appropriées devraient être prises dans les cas de non-conformité à ces conditions du permis.

183. Nous avons recommandé que l'unité du MAPA chargée de la surveillance et de l'exécution élargisse les activités de surveillance de la conformité relativement aux limites de production approuvées des sites pour inclure les étapes suivantes :

- **obtenir des données sur les mortalités qui se produisent durant la période d'engraissement;**
- **obtenir des renseignements sur les évasions de poissons;**
- **obtenir des données sur les livraisons et les ventes aux usines de transformation;**
- **rapprocher les données sur les livraisons et les ventes, les évasions de poissons et les mortalités durant la période d'engraissement avec les stocks initiaux de poisson (c.-à-d. des chiffres provenant du travail actuellement réalisé par l'unité du MAPA chargée de la surveillance et de l'exécution);**
- **lorsque des excédents inexpliqués sont observés dans les ventes et les livraisons, examiner les données relatives à la**

nourriture, aux pesticides et ainsi de suite, afin de monter un dossier ayant force exécutoire contre le producteur.

184. Nous avons aussi recommandé qu'il soit envisagé de transférer la limite de production approuvée du permis d'aquaculture commerciale au certificat d'agrément d'exploitation du MEGL. Cela nécessiterait aussi le transfert de la surveillance et de l'application des limites de production approuvées au MEGL.

185. Nous avons recommandé que le MAPA établisse des exigences relatives aux permis, y compris, au minimum :

- **exiger que des systèmes de confinement adéquats soient installés;**
- **exiger que les circonstances et l'ampleur de toute évasion de poissons soient immédiatement signalées.**

Ces exigences devraient être ajoutées aux nouveaux permis et aux permis existants au moment de leur renouvellement.

186. Nous avons aussi recommandé que, dans le cas où une évasion de poissons est signalée, le MAPA s'assure que des mesures appropriées sont prises pour atténuer les effets de l'évasion et réduire la fréquence de toute évasion future au site concerné.

Réponses du ministère

187. *Le MAPA est d'accord avec la* [première] *recommandation en ce qui concerne son propre processus de délivrance de permis. Un document de gouvernance global est requis pour clairement définir les questions de réglementation et les autorités compétentes. L'examen des conditions actuelles et de l'information qui est requise sera effectué dans le cadre du processus d'harmonisation de l'accès aux sites avec d'autres organismes fédéraux et provinciaux. En ce qui a trait aux limites de production approuvées, le MAPA est d'avis que le processus actuel présente des lacunes. Le MAPA préférerait se concentrer sur des indicateurs de rendement reliés aussi bien à la santé du poisson qu'à l'environnement.*

188. *Le MAPA est d'accord avec la* [deuxième] *recommandation.*

189. *Le MAPA est d'accord avec la* [troisième] *recommandation et appuie le principe; toutefois, c'est une question de responsabilité, et il ne faut pas faire double emploi aux efforts des autres organismes de réglementation. Encore une fois, le MAPA reconnaît*

que la limite de production approuvée n'est peut-être pas le meilleur outil pour réglementer l'industrie.

190. *En principe, le MAPA est d'accord avec la* [quatrième] *recommandation, mais, compte tenu de l'examen en cours de la façon dont est établie la limite de production approuvée, les besoins en matière d'information pourraient différer de ceux proposés dans la recommandation. À l'heure actuelle, les producteurs sont tenus de maintenir des registres détaillés et de les mettre à la disposition des vérificateurs, le cas échéant. Le nombre de poissons évadés est presque impossible à quantifier; toutefois, les autres activités décrites pourraient être envisagées dans le cadre d'un processus de vérification visant à assurer la conformité.*

191. *Le MAPA n'appuie pas la* [cinquième] *recommandation. Le MAPA est d'avis que les conditions pour la réglementation de l'industrie nécessitent un examen mené de concert avec le MEGL pour déterminer ce qui devrait être réglementé et comment. De plus, si la raison d'être des limites de production approuvées est d'assurer le respect des normes environnementales, alors peut-être que le nombre de poissons ne devrait faire l'objet d'aucune surveillance. Si, par exemple, la surveillance de l'environnement montre qu'un site est oxique (bonne performance environnementale), alors le site devrait recevoir la permission d'accroître sa production au-delà de la limite de production approuvée s'il n'y a aucun problème manifeste. Il a toujours été difficile d'établir une méthode pour compter le nombre de poissons ou d'assurer la conformité à la limite de production approuvée, alors recourir à des indicateurs de la performance environnementale pourrait être préférable pour la prise de décisions que tenter de déterminer le nombre de poissons.*

192. *Le MAPA est d'accord avec la* [sixième] *recommandation. À l'heure actuelle, les questions relatives aux systèmes de confinement et à la prévention et à la gestion des évasions de poisson sont comprises dans l'examen des demandes de site, toutes les nouvelles demandes étant soumises au processus fédéral de sélection environnementale. En ce qui concerne les sites existants qui ont été approuvés avant ces exigences fédérales, les codes relatifs au confinement font actuellement l'objet de discussions avec l'industrie.*

193. *Le MAPA est d'accord avec la* [septième] *recommandation. Ce point est pris en compte dans l'examen de la demande, et le*

MAPA appuie l'idée d'avoir un plan en vigueur; cependant, les approbations réglementaires des autres organismes doivent être obtenues avant que des efforts d'atténuation puissent être déployés. Le MAPA n'a pas le pouvoir législatif nécessaire pour exiger la mise en œuvre du plan. [Traduction.]

Surveillance et exécution par le MEGL

194. Les activités d'élevage en cages du saumon entraînent des résidus (déchets de poisson et, potentiellement, déchets d'exploitation (p. ex., débris marins), nourriture non consommée et autres résidus) qui aboutissent sur le fond marin, sous les cages. Depuis 2002, MEGL est chargé de la surveillance des conditions de l'environnement aux sites d'élevage et de l'application des mesures provinciales en matière d'environnement. Avant cette date, le MAPA s'occupait de la surveillance de l'environnement et de l'application des normes.

195. Les représentants du MEGL ont donné quelques exemples des conséquences négatives qui peuvent se produire si les pratiques néfastes aux sites d'élevage ne sont pas corrigées au moyen d'un programme actif de surveillance de l'environnement et d'exécution, dont les suivants :

- la perte de l'habitat situé sous les sites d'élevage en raison des déchets produits par les activités d'élevage en cages;

- la prolifération à grande échelle d'algues et autres effets découlant de la dissolution des éléments nutritifs excédentaires et de l'insuffisance d'oxygène qui en découle dans la colonne d'eau – les effets peuvent entraîner des mortalités parmi les poissons d'élevage et les stocks de poisson sauvage dans le secteur et de graves effets sur la santé des humains et autres organismes qui consomment les crustacés ayant absorbé des toxines d'algues.

196. Le MEGL surveille les sites d'élevage en vertu des dispositions du document intitulé *Directives sur la gestion de l'environnement pour l'industrie de l'élevage en cages marines au Nouveau-Brunswick*. Les procédures exposées dans ce document se fondent sur les dispositions de la *Loi sur l'assainissement de l'eau*, de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* et de la *Loi sur le contrôle des pesticides*. De plus, le MEGL surveille la conformité des producteurs aux conditions énoncées dans les certificats environnementaux d'agrément d'exploitation.

Teneur en oxygène des sédiments sous les sites d'élevage

197. L'une des principales exigences des lignes directrices sur la gestion de l'environnement est que les sites d'élevage en cages du saumon doivent être exploités de façon à ce que des conditions

oxiques soient atteintes et maintenues. Essentiellement, cela signifie que la teneur en oxygène des sédiments sous les sites d'élevage doit satisfaire aux normes provinciales. Chaque année, le MEGL évalue chaque site et lui attribue une cote à la suite de l'analyse d'échantillons prélevés par le producteur ou son représentant et contrôlés par sondages par le ministère. Les sites dont les sédiments présentent des teneurs en oxygène inférieures aux normes sont considérés comme hypoxiques, ou, dans le pire des cas, anoxiques. Les sédiments anoxiques ont une teneur extrêmement faible en oxygène et supportent très peu d'espèces marines. Les sédiments anoxiques peuvent aussi nuire à la qualité de la colonne d'eau au-dessus et autour de la région touchée.

Tableau V – Conditions des sédiments sous les cages

Cote environnementale du MEGL (du mieux au pire)	2002 Nombre de sites ayant reçu une cote	2002 Pourcentage de sites ayant reçu une cote	2003 Nombre de sites ayant reçu une cote	2003 Pourcentage de sites ayant reçu une cote
Oxique 1	22	22,9	35	36,5
Oxique 2	41	42,7	26	27,1
Hypoxique	28	29,2	32	33,3
Anoxique	1	1,0	2	2,1
Non analysé	4*	4,2	1**	1,0
Total	96	100,0	96	100,0

* *Le certificat d'agrément d'exploitation du MEGL a été délivré seulement après l'échantillonnage de 2002.*
** *Le détenteur de l'agrément n'exploitait pas le site et a demandé que son certificat d'agrément d'exploitation soit révoqué.*

198. Comme le montre le tableau, 35 % de tous les sites de la baie de Fundy analysés durant l'été 2003 se sont avérés hypoxiques ou anoxiques, conclusion tirée à partir de la teneur en oxygène des sédiments sous leurs cages. Le MEGL considère que tout site ayant reçu une cote anoxique contrevient à son certificat d'agrément d'exploitation (c.-à-d. contrevient à la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* provinciale).

199. En vertu des lignes directrices sur la gestion de l'environnement, si un site se détériore au point de devenir hypoxique ou anoxique, le producteur doit alors préparer un plan d'assainissement de l'environnement et le présenter au MEGL. Les mesures à prendre peuvent être la mise en œuvre de meilleures pratiques de gestion (p. ex., réduire l'alimentation ou repositionner les cages), ou, lorsqu'aucune autre mesure corrective n'est jugée suffisante, la réduction des stocks. En comparaison, en vertu des

lignes directrices environnementales du Chili, la détection de conditions anoxiques dans les sédiments entraîne obligatoirement une réduction de la production. Si le détenteur du site commet une infraction semblable l'année suivante, il perd sa concession lui permettant de mener des activités aquacoles sur le site. Au Chili, de trois à quatre pour cent des concessions sont perdues chaque année.

200. Bien que le MEGL semble avoir produit des documents appropriés de politiques et de procédures en rapport avec la surveillance environnementale de l'industrie aquacole, nous avons des préoccupations quant à la surveillance de l'environnement et à l'application des normes qui ont réellement eu lieu jusqu'à présent.

201. Au moment de notre vérification, les plans d'assainissement de l'environnement de tous sites considérés comme hypoxiques ou anoxiques à la suite de l'analyse de 2002 étaient bien avancés. Les plans d'assainissement ayant trait aux résultats des analyses de 2003 étaient encore en voie d'élaboration, tout comme les plans du MEGL portant sur la forme et l'étendue des activités du ministère en matière de surveillance de la conformité de l'industrie aux plans d'assainissement de l'environnement.

202. Le MEGL a déclaré que les retards viennent du fait que 2002 était la première année où des analyses ont eu lieu. Ainsi, le MEGL a décidé de reporter au 31 mars 2003 la date limite à laquelle l'industrie devait présenter les résultats d'analyse. De plus, c'était la première fois que les producteurs dressaient des plans d'assainissement de l'environnement, puisque l'industrie n'avait pas été tenue de produire de tels plans par le passé. Enfin, le MEGL a dû examiner et approuver les plans d'assainissement pour s'assurer de leur conformité aux lignes directrices sur la gestion de l'environnement.

203. Nous comprenons que des retards se soient produits en raison du temps de démarrage requis pour mettre en œuvre ce régime de plans d'assainissement de l'environnement. Cependant, nous nous attendrons à ce que les plans soient dressés, mis en œuvre et surveillés de façon plus rapide à l'avenir.

Plans de gestion des déchets

204. Comme il est souligné précédemment, un certificat environnemental d'agrément d'exploitation (agrément) délivré par le MEGL est exigé pour chaque site d'élevage en cages. L'une des conditions énoncées dans le certificat est l'obligation de présenter un plan d'aménagement des déchets au MEGL dans les trois mois de la date de délivrance de l'agrément ou à la date précisée par le

ministère. Nous avons constaté toutefois que, au moment de notre vérification, le ministère procédait toujours à l'examen de certains plans de gestion des déchets sans les avoir encore approuvés, alors que la plupart des certificats d'agrément d'exploitation avaient été délivrés en 2002. De plus, aucune surveillance de la conformité à ces plans n'avait encore eu lieu au moment de notre vérification. Le ministère a déclaré avoir l'intention d'entreprendre une telle surveillance en 2004.

Nettoyage des cages aquacoles

205. En vertu des lignes directrices sur la gestion de l'environnement, les producteurs sont chargés de veiller à ce que des activités de nettoyage des cages, y compris leur désinfection, soient menées d'une manière respectueuse de l'environnement. Par exemple, on considère que le nettoyage des cages sur terre est préférable au nettoyage en mer. Conformément à cette exigence, le MEGL a rédigé un document intitulé *Guidance for Disinfection of Aquaculture Cages* [Guide pour la désinfection des cages d'aquaculture]. Cependant, la question intéresse aussi le MAPA, car le nettoyage des cages peut avoir des répercussions sur la santé du poisson, par exemple par la transmission de l'AIS. De plus, les conseils fournis doivent avoir l'aval de Pêches et Océans Canada et d'Environnement Canada. Comme les ministères concernés visent des objectifs différents (le MEGL ne veut pas d'effets sur l'environnement, le MAPA ne veut pas d'effets néfastes sur la santé du poisson d'élevage), un consensus n'a pas encore été atteint, et le guide n'a pas encore été remis aux producteurs. En conséquence, aucune norme précise n'est en vigueur pour permettre aux ministères provinciaux d'évaluer les méthodes de nettoyage des cages par les producteurs dans le cours de leurs activités de surveillance.

Autres activités de surveillance du MEGL

206. Le MEGL visite chaque site au moins une fois par année et en réponse aux plaintes afin de déterminer le degré de conformité aux autres aspects des lignes directrices sur la gestion de l'environnement et de prendre des mesures correctives au besoin. Ainsi, les aspects suivants sont surveillés et documentés :

- les niveaux de bruit aux sites d'élevage;
- la suffisance du système d'entreposage des substances chimiques sur place;
- la tenue de registres sur des aspects comme la biomasse et le volume de nourriture par mois, les substances chimiques administrées au poisson, la teneur en azote et en phosphore de la nourriture, des images vidéo du fond marin sous les cages et des

notes prises sur le terrain recueillies durant les activités de surveillance par les consultants (de tels registres doivent être conservés pendant au moins cinq ans);
- tout écoulement observé de polluants ou de déchets dans l'environnement outre ceux déjà mentionnés.

207. Un représentant du MEGL a déclaré que, en ce qui a trait au troisième point, le ministère se limite à demander aux producteurs s'ils tiennent de tels registres. Il ne les examine pas. Comme aucun de ces registres n'est envoyé au MEGL à part les vidéos et les notes prises sur le terrain par les consultants, nous estimons que ce n'est pas suffisant. Au minimum, les registres devraient faire l'objet d'une inspection physique, par sondages, pour confirmer leur existence et leur tenue dans une forme accessible.

208. Santé Canada veille activement à ce que les effets sur l'environnement des pesticides utilisés par l'industrie soient connus et acceptables. Le MEGL fait périodiquement la surveillance des sites pour s'assurer que les pesticides sont utilisés conformément aux directives du fabricant. Cependant, le MEGL ne surveille pas les effets sur l'environnement des pesticides utilisés aux sites d'élevage, et il ne surveille pas les effets des exploitations d'élevage en cages sur les poissons et les oiseaux migrateurs. Le ministère estime qu'une telle surveillance dépasse le cadre de ses responsabilités.

Recommandations - Surveillance et exécution par le MEGL

209. Nous avons recommandé que le MEGL s'assure que les plans d'assainissement de l'environnement requis lorsque la teneur en oxygène dans les sédiments sous les sites d'élevage est inférieure aux normes soient préparés, mis en œuvre et surveillés de façon opportune.

210. Nous avons recommandé que des plans de gestion des déchets soient achevés pour tous les sites d'élevage en cages visés par un certificat environnemental d'agrément d'exploitation. La surveillance de la conformité à ces plans devrait commencer le plus tôt possible.

211. Nous avons recommandé que le MEGL travaille avec le MAPA pour achever la mise au point du guide sur la désinfection des cages d'aquaculture le plus tôt possible et qu'il fasse parvenir le document aux producteurs. Par la suite, la surveillance de la conformité des producteurs aux lignes directrices finalisées devrait commencer le plus tôt possible.

212. Nous avons recommandé que les modalités de surveillance du MEGL relativement aux visites des sites d'élevage comprennent une inspection physique, par sondages, des registres d'exploitation requis pour s'assurer de leur existence, de leur tenue dans une forme accessible et de leur conservation pendant la période exigée de cinq ans.

213. Nous avons recommandé que le gouvernement provincial, dans le cours de l'élaboration d'une stratégie globale pour l'industrie aquacole du Nouveau-Brunswick, détermine qui est responsable de la surveillance des effets sur l'environnement des pesticides utilisés aux sites d'élevage et des effets des activités d'élevage en cages sur les poissons et les oiseaux migrateurs.

214. À notre avis, la plupart des questions traitées dans les recommandations de la présente section découlent du fait que le MEGL a assumé la responsabilité de la surveillance de l'environnement seulement à partir de 2002. En conséquence, nous nous attendons à ce qu'il soit donné suite à ces recommandations en temps opportun, tandis que le MEGL met la dernière main à ses processus et à ses activités en rapport avec les sites d'élevage en cages du saumon.

Réponses des ministères

215. [Le MEGL] *est d'accord avec la* [première] *recommandation et il veillera à ce que les futurs plans d'assainissement soient traités et appliqués conformément aux délais prescrits dans les lignes directrices pour la gestion environnementale. Notons également que le retard constaté durant la vérification a été largement rattrapé.*

216. [Le MEGL] *est d'accord avec la* [deuxième] *recommandation. Les plans de gestion des déchets de tous les sites seront mis en vigueur avant la fin de 2004.*

217. [Le MEGL] *est d'accord avec la* [troisième] *recommandation et poursuivra ses efforts visant à terminer ce projet, de même que les autres lignes directrices reliées à l'aquaculture que le ministère est en voie d'élaborer.*

218. *Le MAPA est d'accord avec la recommandation.*

219. [Le MEGL] *est d'accord avec la* [quatrième] *recommandation et apportera immédiatement des modifications aux*

méthodes d'inspection et de vérification des sites et aux formulaires connexes afin de prévoir l'inspection des registres.

220. *Le MAPA n'appuie pas la* [cinquième] *recommandation. Santé Canada et le Bureau des médicaments vétérinaires surveille et approuve les agents thérapeutiques en partie sur la base des recherches effectuées concernant les effets sur les organismes non ciblés. Les effets globaux sur les poissons et les oiseaux migrateurs sont pris en compte dans le traitement des demandes de site.*

221. [Le MEGL] *reconnaît les avantages de préciser et d'officialiser de telles responsabilités dans la stratégie pour une aquaculture durable.* [Traduction.]

Surveillance de la conformité aux conditions des baux

222. En vertu du paragraphe 3(1) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*, le ministre des Ressources naturelles est chargé « de l'aménagement, de l'utilisation, de la protection et de la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne y compris » :

- l'accès aux terres de la Couronne et la circulation sur celles-ci;
- le milieu naturel afin de protéger les populations de poissons et de gibier;
- la remise en état des terres de la Couronne.

223. Conformément à cette responsabilité, le MRN a élaboré une stratégie préliminaire sur la gestion des terres de la Couronne, dont les principes sont les suivants :

- Développement durable : les terres et les ressources de la Couronne seront utilisées d'une manière et à un degré qui n'entraînent pas de conséquences néfastes à long terme sur l'environnement, l'économie ou la société.

- Protection : les terres de la Couronne seront protégées contre la dégradation écologique et les utilisations inappropriées ou illégales.

- Risque et responsabilité : les utilisateurs des terres de la Couronne le font à leurs propres risques. Les terres et les biens de la Couronne seront gérés en tenant compte de la sécurité du public.

224. Conformément à la stratégie de gestion des terres de la Couronne, le MRN estime qu'il est important de surveiller la

conformité aux conditions des baux. Le ministère a déclaré qu'il s'efforce de surveiller toutes les concessions à bail des terres de la Couronne pour lequel il est le bailleur.

225. Cependant, le MRN ne surveille pas la conformité aux baux aquacoles des sites salmonicoles de la baie de Fundy, puisque les terres en question se trouvent sous l'administration et le contrôle du MAPA. Lorsqu'un site précédemment inoccupé est considéré comme convenant à une exploitation aquacole en cages, le ministre des Ressources naturelles demande au ministre de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture d'agir en son nom en rapport avec ce site. Puis, le MAPA loue le site au producteur titulaire d'un permis. Nous estimons que, en tant que bailleur des sites aquacoles, le MAPA assume la responsabilité directe de la surveillance et du respect de la conformité aux conditions du bail par le preneur à bail.

226. Les conditions clés énoncées dans les baux aquacoles pour les sites d'élevage en cages sont les suivantes :

- le preneur à bail doit maintenir les lieux en bon état;
- le preneur à bail doit utiliser les terres louées aux seules fins convenues;
- le preneur à bail ne doit pas attribuer ni sous-louer un site sans le consentement du bailleur;
- le preneur à bail doit souscrire à une assurance de responsabilité civile;
- le preneur à bail peut installer des enseignes avec le consentement du bailleur;
- le littoral adjacent doit être exempt de tout matériel ou débris lié à l'exploitation afin de permettre l'utilisation et l'accès publics en tout temps.

227. À l'heure actuelle, le MAPA ne surveille pas la conformité des producteurs aux conditions des baux de la Couronne, et il ne reçoit aucun rapport des détenteurs de sites qui pourraient servir à déterminer la conformité.

228. Voilà qui est particulièrement préoccupant en ce qui concerne l'exigence relative à l'assurance de responsabilité civile comprise dans tous les baux, assurance qui doit être au minimum de 1 000 000 $. Un représentant du MRN a déclaré que, si un preneur à bail ne souscrit pas à une assurance suffisante, cela crée un risque de responsabilité pour la province à titre de propriétaire des terres

de la Couronne. Nous constatons aussi que, conformément à l'avis juridique reçu, le MRN a récemment augmenté à 2 000 000 $ le montant minimum d'assurance de responsabilité civile exigée des preneurs à bail des terres de la Couronne afin de mieux refléter le risque connexe. Le MAPA n'a pas révisé le montant exigé pour les baux aquacoles.

229. Quel que soit le ministère qui agit à titre de bailleur, nous sommes d'avis que le MRN est l'ultime responsable de la bonne gestion des terres de la Couronne. Nous pensons également que, lorsque le MRN transfère le contrôle de terres de la Couronne au MAPA, il devrait s'assurer que le MAPA comprend ses responsabilités en tant qu'administrateur et contrôleur de cette terre et qu'il s'en acquitte.

230. Il existe actuellement un protocole d'entente entre le MRN et le MAPA, mais ce protocole vise les transferts de terres à des fins agricoles. Il ne s'applique pas à l'aquaculture. À notre avis, un protocole d'entente devrait être rédigé et signé par les deux ministères pour clairement définir les fonctions de chaque ministère en rapport avec les terres de la Couronne transférées au MAPA et ensuite louées à des fins aquacoles. Nous croyons qu'il s'agit d'une mesure importante pour assurer la réalisation des activités de réglementation nécessaires en rapport avec les terres de la Couronne.

Recommandations – Surveillance de la conformité aux conditions des baux

231. Nous avons recommandé que le MAPA surveille la conformité des preneurs à bail aux conditions des baux aquacoles pour lesquels le MRN a désigné le MAPA comme ayant autorité sur ces baux. En particulier, le MAPA devrait s'assurer que tous les preneurs à bail aient souscrit à une assurance de responsabilité civile d'au moins 2 000 000 $, en accord avec les concessions à bail des terres de la Couronne administrées par le MRN.

232. Nous avons recommandé que le MRN et le MAPA élaborent et signent un protocole d'entente sur l'aquaculture pour clairement définir les fonctions de chaque ministère en rapport avec les terres de la Couronne transférées au MAPA et ensuite louées à des fins aquacoles.

233. Nous avons recommandé que le MRN s'assure que le MAPA surveille la conformité aux conditions énoncées dans les baux aquacoles, conformément aux responsabilités du MRN en

vertu du paragraphe 3(1) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

Réponses des ministères

234. *Le MAPA ne peut pour l'instant appuyer la* [première] *recommandation. Le MAPA a entrepris un examen de l'exigence relative à l'assurance de responsabilité civile pour déterminer les produits d'assurance qui sont offerts sur le marché.*

235. *Le MAPA est d'accord avec la* [deuxième] *recommandation. L'établissement d'un protocole d'entente pour définir les responsabilités du MRN et du MAPA reçoit un appui favorable. En fait, le MAPA et le MRN tiennent fréquemment des réunions pour discuter des préoccupations communes.*

236. Le MRN appuie la recommandation.

237. *Le MAPA est d'accord avec la* [troisième] *recommandation. La nouvelle unité chargée de la surveillance et de l'exécution du MAPA accroît graduellement ses activités de surveillance des baux aquacoles. Le protocole d'entente devrait préciser les conditions du permis.*

238. [Le MRN perçoit] *ceci comme une responsabilité du MAPA et n'est pas d'accord avec l'idée qu'un ministère provincial doive s'assurer qu'un autre ministère provincial s'acquitte de ses responsabilités.* [Traduction.]

MRN – Surveillance des habitats du poisson et de la faune

239. En vertu de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*, le ministre des Ressources naturelles est responsable du « milieu naturel afin de protéger les populations de poissons et de gibier ». Dans le cadre du processus d'agrément des demandes de nouveaux sites, le MRN considère les effets potentiels d'un nouveau site aquacole sur les habitats du poisson et de la faune dans la région. Si la demande soulève des préoccupations majeures, le ministère la rejette.

240. Les représentants du MRN ont indiqué que le ministère a de la difficulté à s'acquitter convenablement de ses responsabilités à cet égard. Le MRN effectue une évaluation initiale du site pour déterminer les effets potentiels de l'exploitation aquacole proposée sur les habitats du poisson et de la faune. Après l'évaluation initiale du site, il n'a ensuite plus aucun rôle officiel à jouer dans le processus ni en regard des activités en cours au site. Le MRN ne fait aucune surveillance des effets cumulatifs des activités aquacoles sur les habitats du poisson et de la faune. De plus, il ne reçoit aucun

rapport de l'industrie, du MAPA ni du MEGL concernant les effets réels sur les habitats du poisson et de la faune à proximité des sites déjà approuvés. En conséquence, le personnel du MRN à qui nous avons parlé estime que les décisions subséquentes du MRN sur le transfert de terres de la Couronne au MAPA à des fins aquacoles peuvent avoir été prises sans connaître tous les faits, et donc ne sont peut-être pas les meilleures décisions du point de vue de la protection des habitats du poisson et de la faune.

Recommandation – Surveillance des habitats du poisson et de la faune

241. Nous avons recommandé qu'il soit exigé que tout effet potentiel des activités aquacoles sur les habitats du poisson et de la faune doive être signalé au MRN dans le cadre du protocole d'entente pour l'aquaculture recommandé précédemment entre le MRN et le MAPA, et que le MRN prenne toutes les mesures correctives nécessaires relativement à l'information qui lui est présentée.

Réponses des ministères

242. *Le MAPA n'appuie que partiellement la recommandation. Le traitement des demandes de site donne actuellement au MRN une bonne occasion de déterminer les effets potentiels des activités aquacoles sur les populations de poisson et de gibier. Toutefois, le protocole d'entente qui sera mis au point avec le MRN précisera en quoi consiste un tel examen.* [Traduction.]

243. Le MRN appuie la recommandation.

Accès à l'information sur les activités aux sites et communication de cette information

244. Pour le gouvernement provincial et pour le public, un facteur clé pour prendre des décisions appropriées est l'accès à l'information. La province a besoin de renseignements adéquats pour élaborer des mesures législatives et des politiques visant à réglementer l'industrie, mener des activités de surveillance et d'exécution et faire rapport sur l'efficacité avec laquelle les programmes provinciaux atteignent leurs objectifs. D'un point de vue plus large, la communication de l'information doit être suffisante pour permettre aux législateurs de porter des jugements éclairés au sujet de l'industrie et de l'intervention provinciale dans cette industrie. Des renseignements insuffisants signifient que les ministères provinciaux prennent des décisions inappropriées et que les législateurs ou les citoyens tirent des conclusions inappropriées.

245. Le paragraphe 17(2) de la *Loi sur l'aquaculture* précise ce qui suit :

> *Le titulaire de permis doit, dans les délais et en la forme requis par règlements, envoyer au registraire les*

renseignements, livres, dossiers, comptes et autres documents requis par règlements ou conformément aux règlements

246. Cependant, selon le paragraphe 22(4) de la loi :

Un inspecteur peut en tout temps obliger un titulaire de permis à produire pour inspection ou pour obtention de copies ou d'extraits, tous dossiers, livres, comptes ou autres documents, ***autres que les dossiers, livres, comptes ou documents financiers, relatifs à l'aquaculture ou au site aquacole***.(c'est nous qui soulignons)

247. On peut lire de plus, au paragraphe 29(1) que :

Sous réserve des paragraphes (3) et (4), sont confidentiels tous les renseignements, livres, dossiers, comptes et documents obtenus en vertu de l'article 5, 7, 9, 17 ou 22. [Essentiellement, toute l'information]

Le paragraphe (3) permet la divulgation de cette information :

(a) sur une base confidentielle, à une personne employée par le gouvernement du Canada ou par une province ou un territoire du Canada;

(b) aux publications et programmes se rapportant à l'aquaculture, si la divulgation n'identifie pas la personne à laquelle le renseignement, livre, dossier, compte ou document se rapporte,

(c) à toute personne, lorsque c'est nécessaire pour prévenir ou combattre une maladie ou pour maintenir les normes génétiques,

(d) aux membres [de certains] *comités consultatifs établis par le Ministre en vertu de l'article 37,*

(e) à toute personne au cours de la consultation publique ou autre, à réaliser relativement à toute demande en vertu de la présente loi, et

(f) à toute personne conformément aux règlements.

248. Le MAPA a interprété ces paragraphes ainsi :

- les ministères provinciaux ne peuvent avoir accès à l'information financière des producteurs sous aucune considération;

- les ministères provinciaux ne peuvent divulguer des renseignements au sujet d'un site à d'autres ministères ou au public sauf de façon confidentielle en vue de leur utilisation par certains comités fédéraux ou provinciaux.

249. Il s'ensuit que :

- Le MAPA ne divulgue pas certaines informations documentaires au sujet d'un site à d'autres ministères provinciaux, alors que ces renseignements pourraient leur être utiles dans leurs activités de surveillance et d'exécution (p. ex., le MEGL n'a pas accès aux permis d'aquaculture commerciale). À notre avis, la *Loi sur l'aquaculture* ne justifie pas de telles restrictions, et le MAPA devrait demander un avis juridique pour éclaircir la question.

- Le manque d'accès à l'information financière fait qu'il est plus difficile ou impossible pour le MAPA de monter un dossier solide contre les producteurs qui sont soupçonnés du surcharger leurs sites. En comparaison, le MEGL a le pouvoir d'obtenir de l'information financière conformément aux activités d'exécution prévues dans la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*.

- L'information qui peut être communiquée au public concernant les demandes de nouveaux permis d'aquaculture est grandement limitée. Ainsi, le public ne peut connaître la taille de l'exploitation salmonicole proposée ni le nombre de poissons qu'elle contiendra. Il est donc difficile pour le public et les intervenants de fournir un réel apport. Dans l'État du Maine, tous les renseignements de la sorte sont rendus publics. De telles restrictions pourraient bien avoir une incidence négative sur la perception du public à l'égard de l'industrie, comme il est mentionné précédemment.

250. De plus :

- Le MEGL ne fait pas publiquement rapport de la cote environnementale obtenue par un site aquacole, ni d'aucun autre détail relatif aux constatations découlant des activités de

surveillance relatives aux sites, sauf s'il reçoit une demande officielle en vertu de la *Loi sur le droit à l'information* de la province. En comparaison, en Colombie-Britannique, toutes les constatations découlant des activités de surveillance sont communiquées sur le site Web du ministère provincial de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Pêches sous la forme d'un rapport d'inspection annuel des sites aquacoles marins. Comme il le fait avec d'autres industries, le MEGL, conformément aux désirs de l'industrie, traite les données de surveillance comme des renseignements sensibles.

251. Il est raisonnable que l'industrie cherche à protéger les renseignements de nature exclusive. Cependant, la salmoniculture se fait uniquement sur les terres et dans les eaux de la Couronne, et les risques pour le public liés à de telles activités sont importants. En conséquence, nous sommes d'avis que des renseignements suffisants devraient être fournis de façon à permettre des activités de surveillance, d'exécution et de rapport suffisantes et la prise de décisions d'intérêt public dans un climat de transparence. À notre avis, ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Des modifications à la *Loi sur l'aquaculture* et à son règlement visant à supprimer les limites sur l'information pourraient être apportées dans le cadre de l'examen législatif qu'effectue actuellement le MAPA. De plus, nous croyons que les données de surveillance de l'environnement pour les sites d'élevage en cages devraient être fournies au public sur une base régulière.

Recommandations – Accès à l'information sur les activités aux sites et communication de cette information

252. Nous avons recommandé que le MAPA prenne des mesures appropriées pour veiller à ce que les ministères provinciaux aient accès aux renseignements nécessaires et que ceux-ci puissent être rendus publics, y compris demander des avis juridiques au besoin. Si des restrictions légales s'appliquent, le MAPA devrait envisager de proposer des modifications à l'actuelle *Loi sur l'aquaculture* et à son règlement de façon à supprimer ces restrictions dans le cadre de l'examen législatif qu'effectue actuellement le ministère.

253. Nous avons recommandé que le MEGL fasse régulièrement rapport au public des constatations liées à la surveillance de l'environnement des sites d'élevage en cages.

Réponses des ministères

254. *Le MAPA est d'accord avec la* [première] *recommandation. Le MAPA a entrepris de communiquer des renseignements « délicats » à d'autres organismes. La question de l'accès public à*

l'information sera examinée dans le cadre de l'examen législatif de la Loi sur l'aquaculture.

255. [Le MEGL] *est d'accord avec la* [deuxième] *recommandation et veillera à ce que les résultats de la surveillance de sites particuliers soient publiés régulièrement dès que possible.* [Traduction.]

Rapport public sur l'efficacité

256. Des quantités importantes de ressources publiques sont affectées au soutien et à la réglementation de l'industrie de l'élevage en cages du saumon au Nouveau-Brunswick. En conséquence, nous nous attendrions à ce que les ministères provinciaux produisent de l'information sur le rendement et en fassent rapport au public régulièrement, ce qui permettrait aux législateurs et à la population du Nouveau-Brunswick d'évaluer l'efficacité avec laquelle les programmes aquacoles atteignent les objectifs énoncés. Cela servirait aussi à fournir aux ministères des renseignements qu'ils pourraient utiliser pour gérer les programmes et en améliorer l'efficacité. Toutefois, de telles données sur le rendement ne sont pas produites et ne font l'objet d'aucun rapport.

257. Le rapport annuel de 2002-2003 du MAPA se limite à fournir une description des activités entreprises et des données sur l'industrie obtenues de Statistique Canada. Aucune information sur le rendement n'est présentée en rapport avec les objectifs énoncés dans la politique d'attribution des sites aquacoles marins dans la baie de Fundy ni avec d'autres objectifs qui pourraient avoir été établis pour le programme d'aquaculture du MAPA.

258. Dans le rapport annuel de 2002-2003 du MEGL, l'information communiquée se limite au nombre de sites aquacoles ayant obtenu un agrément d'exploitation du ministère. Il n'y a pas d'information sur le rendement concernant les activités de gérance en aquaculture menées par le ministère ni aucun sommaire des résultats des activités de surveillance de l'environnement qui ont eu lieu.

259. L'aquaculture n'est pas mentionnée dans le rapport annuel de 2002-2003 du MRN.

260. Faire rapport sur des cas particuliers n'est pas permis en raison de la protection de la confidentialité des renseignements prévue dans la *Loi sur l'aquaculture* et son règlement, comme il est indiqué dans la section précédente de ce rapport. Cependant, présenter un résumé de l'information serait permis.

261. Idéalement, les mesures du rendement devraient être liées aux objectifs stratégiques mis au point pour une stratégie salmonicole provinciale. Les mesures du rendement pourraient comprendre :

- les niveaux de production de l'industrie;
- le pourcentage de produits à valeur ajoutée;
- les pourcentages relatifs à la diversification des marchés par gamme de produits, destination, etc.;
- la santé du poisson;
- les cotes environnementales (c.-à-d. le nombre de sites oxiques, hypoxiques ou anoxiques);
- le niveau de conformité aux plans de gestion des déchets et d'assainissement;
- les rétroactions des intervenants sur des secteurs particuliers (p. ex., au moyen d'enquêtes périodiques).

262. Des cibles devraient être établies périodiquement, et les résultats réels devraient être communiqués en rapport avec ces cibles. La directive provinciale sur les rapports annuels précise que les rapports annuels des ministères sont le moyen privilégié de communiquer l'information sur le rendement.

Recommandation – Rapport public sur l'efficacité

263. Nous avons recommandé que chaque ministère concerné établisse des méthodes pour mesurer l'efficacité des programmes provinciaux qui touchent l'industrie de l'élevage en cages du saumon et en faire rapport. L'information communiquée devrait clairement lier les objectifs à ces programmes et figurer dans les rapports annuels des ministères.

Réponses des ministères

264. *Le MAPA est d'accord avec la recommandation. Le MAPA appuie l'élaboration d'une stratégie globale et l'établissement d'indicateurs du rendement ainsi que la communication des résultats dans le rapport annuel du ministère.*

265. [Le MEGL] *est d'accord avec la recommandation et inclura des rapports appropriés sur l'efficacité dans ses futurs rapports annuels.* [Traduction.]

266. Le MRN appuie la recommandation.

Conclusion

267. Comme nous le mentionnons dans la section sur l'étendue du présent rapport, notre objectif pour ce projet était le suivant :

Déterminer si les programmes du Nouveau-Brunswick font en sorte que les activités d'élevage en cages du saumon au Nouveau-Brunswick sont durables sur les plans économique, environnemental et social.

268. La durabilité implique :

- une industrie de l'élevage en cages du saumon qui est financièrement viable et qui contribue donc à renforcer l'économie du Nouveau-Brunswick;

- une industrie de l'élevage en cages du saumon qui n'a pas d'incidence négative nette sur l'écosystème de la province;

- une industrie de l'élevage en cages du saumon qui fait la meilleure utilisation possible des terres et des eaux de la Couronne et qui ne déplace pas indûment les utilisateurs traditionnels de ces terres et ces eaux.

269. À la lumière de nos constatations, nous en venons à la conclusion que, bien que les programmes provinciaux actuels traitent effectivement de certains aspects de la durabilité des activités d'élevage en cages du saumon du Nouveau-Brunswick, il reste encore beaucoup de travail à faire pour assurer une industrie qui soit réellement durable sur les plans économique, environnemental et social.

270. En particulier :

1. Le Nouveau-Brunswick a besoin d'une stratégie provinciale globale pour le développement et la gestion de l'aquaculture du poisson. Une telle stratégie :

   - ferait en sorte que tous les risques importants pour le public sont déterminés;

   - attribuerait clairement la responsabilité de gérer ces risques et de veiller à ce que ces risques soient correctement gérés;

   - établirait des buts et des objectifs qui trouvent le juste équilibre entre les intérêts qui se font concurrence (c.-à-d. économiques, environnementaux et sociaux);

   - constituerait une base pour la prise de décisions par le gouvernement provincial en rapport avec l'industrie (p. ex. en

établissant la forme et le contenu des mesures législatives, des baux et des permis).

2. D'autres travaux de recherche environnementale sont nécessaires pour combler les lacunes actuelles dans les données sur les interactions de l'industrie de l'élevage en cages avec l'écosystème de la région de la baie de Fundy. De telles données constitueraient le fondement de l'élaboration future de normes réglementaires améliorées.

3. Il est nécessaire d'améliorer la surveillance et l'exécution de la conformité aux normes d'exploitation provinciales en vigueur et à certaines exigences réglementaires en matière d'environnement afin de veiller à ce que les producteurs se conforment.

4. Il faut améliorer l'accès à l'information au sujet des activités de l'industrie et des constatations découlant des activités provinciales de réglementation ainsi que l'échange de cette information afin que les décisionnaires puissent prendre des décisions éclairées qui soutiennent la durabilité de l'industrie. Par exemple, les ministères provinciaux (c.-à-d. le MAPA, le MEGL et le MRN) ont besoin de renseignements suffisants sur lesquels se fonder pour prendre leurs propres décisions en matière de réglementation et bien coordonner leurs activités avec celles des ministères fédéraux. De plus, les législateurs, tout comme la population du Nouveau-Brunswick ont besoin de renseignements suffisants pour porter des jugements en toute connaissance de cause sur l'industrie et sur l'intervention du gouvernement provincial dans cette industrie.

VOLUME

VOLUME

2

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

REPORT OF THE

Auditor General

of New Brunswick

Volume 2

2004

REPORT OF THE

Auditor General
of New Brunswick

Volume 2

2004

Published by:
Office of the Auditor General
Province of New Brunswick

December 2004

ISSN 0382-1420

Office of the
Auditor General

Bureau du
vérificateur général

New
Nouveau Brunswick

The Honourable Bev Harrison
Speaker of the Legislative Assembly
Province of New Brunswick

Sir

As required under Section 13(1) of the *Auditor General Act* I am submitting Volume 2 of my 2004 Report to the Legislative Assembly.

Respectfully submitted

Daryl C. Wilson, FCA
Auditor General

Fredericton, N. B.
14 December 2004

Tel/Téléphone:
(506) 453-2243
Fax/Télécopieur:
(506) 453-3067

P.O. Box 758
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5B4

Case postale 758
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5B4

Table of Contents

Contents

Chapter 1 - Introductory Comments

Comments on the Province's financial position 4
Beverage Containers Program 4
Nursing Home Services 5
Regional Development Corporation - provincially funded programs and initiatives 5
Program evaluation in government departments 5
NBCase system 6
Pre-arranged funeral services program 6
Comments on action taken to address recommendations of prior years 7
About our Office 8
Action still needed to strengthen the role of the Auditor General 8
Acknowledgements 9

Chapter 2 - Comments on the Province's Financial Position

Introduction 13
My audit report on the financial statements of the Province 13
Indicators of the Province's financial condition 18

Chapter 3 - Department of the Environment and Local Government
Beverage Containers Program

Background 31
Scope 34
Results in brief 35
Setting goals and objectives 36
Measuring progress 39
Taking corrective action 42
Reporting on results 43
Follow up to our 1994 report 46

Table of Contents

Contents

Chapter 4 - Department of Family and Community Services
Nursing Home Services

Background 59
Scope 61
Results in brief 62
Licensing nursing homes 63
Inspections 68
Enforcement 78
Policies and procedures 83
Reviewing and amending legislation, policies and procedures 87
Accountability 91
Overall conclusion 92

Chapter 5 - Regional Development Corporation
Provincially Funded Programs and Projects

Background 97
Scope 99
Results in brief 100
Setting goals and objectives 100
Monitoring progress 104
Taking corrective action 109
Evaluating the results of programs 111
Reporting on the effectiveness of programs 113
Conclusion on objective 116
Non-compliance with legislation 116

Table of Contents

Contents

Chapter 6 - Program Evaluation in Government Departments

Background 121
Scope 122
Results in brief 123
Programs 124
The value of program evaluation 126
Formal program evaluations 128
How is the Office of the Auditor General involved in program evaluations? 129
Responses to our departmental program evaluation survey 130

Chapter 7 - Other Audit Work in Departments and Crown Agencies

Background 147
Scope 148
Department of Education - Payroll procedures in school districts 149
Department of Family and Community Services - NBCase System 150
Department of Justice - Pre-arranged Funeral Services Program 166
Losses through fraud, default or mistake 169

Chapter 8 - Follow up on Prior Years' Recommendations

Background 173
Scope 173
2000 recommendations 175
2001 recommendations 185
2002 recommendations 194

Table of Contents

Contents

Chapter 9 - Office of the Auditor General

Background 211
Office role and relevance 211
Strategic plan 212
Performance indicators 212
Financial information 217
Staff resources 218

Appendices

Summary of significant audits conducted in departments and Crown agencies over the past seven years 221

Sections of the *Auditor General Act* relevant to the responsibilities of the Auditor General 229

Chapter 1
Introductory Comments

Contents

Comments on the Province's financial position 4
Beverage Containers Program 4
Nursing Home Services 5
Regional Development Corporation - provincially funded programs and initiatives 5
Program evaluation in government departments 5
NBCase system 6
Pre-arranged funeral services program 6
Comments on action taken to address recommendations of prior years 7
About our Office 8
Action still needed to strengthen the role of the Auditor General 8
Acknowledgements 9

Introductory Comments

1.1 On 26 October 2004 I released Volume I of our 2004 Report. That volume reported our findings as a result of an audit of New Brunswick's salmon aquaculture operations. Our work was done concurrently with related audits undertaken by the Office of the Auditor General of Canada and the Office of the Auditor General of British Columbia. The reports from all three offices were released on the same day. In this volume you will find the results of our other work undertaken in 2004.

1.2 Last year in my opening chapter I raised three issues concerning the Province's financial statements: timeliness, financial statement discussion and analysis and the Fiscal Stabilization Fund. I called for more timely release of the audited financial statements, and an informative and easy to read financial statement discussion and analysis. I also included a request that any communication that introduces confusion concerning the financial results be avoided.

1.3 This year the audited financial statements were released on 3 November, eighteen days earlier than last year. This is now the seventh time in the past eleven years that the financial results were published in November or December. Substantial improvement must be made in this area. Legislators and citizens should not have to wait more than seven months after the year end to learn how their money was spent and whether there was a surplus or deficit.

1.4 I was very pleased to see an enhanced commentary at the front of Volume I of the Public Accounts on the financial results for the year. The commentary included a discussion, with charts, of the Province's net debt position. Unfortunately I cannot give "two thumbs up" because there is still a lot more that should be done. The Province could look to the Public Accounts of Canada and Ontario as two good examples of clear and concise reporting of financial results and financial condition. Also, during the year the Public Sector Accounting Board of the Canadian Institute of Chartered Accountants released a Statement of Recommended Practice on financial discussion and analysis. This statement gives

excellent guidance on the types of information that governments should consider making available to their legislators and citizens. I urge the government to build on the improvements made this year.

1.5 The information on the Fiscal Stabilization Fund has been removed from the Statement of Revenue and Expenditure and is now shown in the Notes to the Financial Statements. I am extremely pleased to see this change made. The Statement of Revenue and Expenditure now clearly reports the financial result for the year. The way in which the Fiscal Stabilization Fund was disclosed and reported in previous years created confusion.

Comments on the Province's financial position

1.6 There is often misunderstanding over the role which my Office plays with respect to the Province's financial statements. For instance, some citizens think we prepare the financial statements. This of course is not true, and in an effort to explain the role and responsibility of government in preparing the financial statements and our role in auditing them I have included some commentary in chapter 2 of this Report.

1.7 For the past seven years we have been tracking six financial indicators which show the Province's financial condition from the perspective of sustainability, flexibility and vulnerability. While the Province did incur a deficit in the current year of $103.2 million, which increased net debt by a similar amount, the trends over the past ten years have, for the most part, been positive. The results of our work in this area can also be found in chapter 2.

Beverage Containers Program

1.8 New Brunswick's *Beverage Containers Act* was proclaimed in 1992 and the Beverage Containers Program came into effect soon afterward. We were interested in determining if the program was achieving its intended results and whether the Department of the Environment and Local Government was satisfactorily measuring and reporting these results. We also wanted to provide the Legislative Assembly with an update on progress the Department has made in responding to the work we performed in 1994.

1.9 Since the inception of the program, approximately three billion beverage containers have been diverted from landfills and roadsides. However, there are no target-specific objectives to indicate whether or not the program is achieving its goals. And limited action has been taken on our recommendations from 1994.

1.10 We also found that, since the beginning of the Beverage Container Program, distributors and/or their agents have retained close to $34 million from unredeemed deposits on beverage containers that were not returned to a redemption centre. In addition they collected $17 million in fees to help cover the cost of recycling these containers, which did not occur. We recommended the Department of Environment and Local Government review the arrangement that has been in place for the past twelve years.

1.11 The results of our work on the Beverage Containers Program are found in chapter 3.

Nursing Home Services

1.12 There are 61 nursing homes in New Brunswick providing approximately 4,100 beds. Provincial legislation requires these homes to have a license and to follow operating standards. The purpose of our work was to see if government is enforcing this legislation. We found that the Department of Family and Community Services does not have appropriate practices to ensure that licensed nursing homes are complying with provincial legislation. The results of this work are found in chapter 4.

Regional Development Corporation - provincially funded programs and initiatives

1.13 A major activity of the Regional Development Corporation is to fund, coordinate, and monitor Funds and projects, with the intent of supporting provincial economic development endeavors. In performing an audit in this area we found that the Corporation does not have satisfactory procedures to measure and report on the effectiveness of the provincially funded programs and projects which it administers. And while it has developed goals for its major Funds, it has not developed appropriate objectives for these Funds and the related projects. The results of our work at the Corporation can be found in chapter 5.

Program evaluation in government departments

1.14 Most of our work is directed towards a particular service or program. We believe the Legislative Assembly and the public are interested in receiving objective information as a result of these audits whether it is on day care centres, pupil transportation or nursing homes. Periodically we will undertake a project that highlights a significant matter that applies to all of government. Last year we looked at the governance of Crown agencies and highlighted the importance of risk management and the need for risk management training and skills. This year we decided to examine the status of program evaluation in provincial departments. It is extremely important that programs continue to be relevant,

cost-effective and successful in achieving their objectives. Citizens have a right to expect this and governments have a stewardship responsibility to demonstrate that they have met the expectation.

1.15 We conducted a survey of government departments to determine the approach they follow in evaluating programs. The results are found in chapter 6. From the survey results we noted there is a lack of formal guidelines specifying an approach to program evaluation. Also there appears to be an imbalance in the program evaluation capabilities between departments and resource limitations appear to be restricting the ability of departments to improve their program evaluation process. We see this as being an extremely important area and plan to do more work next year.

NBCase system

1.16 NBCase is the social assistance payment and case management system in the Department of Family and Community Services. We performed an audit on this system because we believe it is a key computer application in the provincial government – it processes annual payments in excess of $186 million. Our objective was to determine if we can rely on the system for purposes of expressing an opinion on the Province's financial statements for the year ended 31 March 2004. As a result of our work we were able to reach positive conclusions on the computer control environment and the application controls. We did however make a number of observations and recommendations. These can be found in chapter 7.

Pre-arranged funeral services program

1.17 In June 2004 there were approximately 15,500 pre-arranged funeral service contracts outstanding in the Province of New Brunswick, totaling approximately $80 million. The *Pre-Arranged Funeral Services Act* requires that this money be kept in separate trust funds at approved financial institutions. We decided to do an audit in this area to determine if the Province had taken appropriate steps to protect the public with respect to these pre-arranged funerals. We concluded that the interests of the public are being reasonably protected as a result of the role being played by the Department of Justice.

1.18 We did make a few recommendations and these can be found in chapter 7.

Comments on action taken to address recommendations of prior years

1.19 Our policy is to track the disposition of our recommendations for a period of four years after they first appear in our Report. We have noted significant interest in this aspect of our work by legislators and citizens. They want to know how well government is doing in implementing the recommendations from audits of previous years. The results of our follow-up work are found in chapter 8. I will highlight a number of issues at this time.

1.20 This is the last time we will be tracking recommendations from the 2000 audit year. One recommendation from our work in the Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture was that the Department should provide the Legislative Assembly with written reports every three or four years on the effectiveness of the legislation it administers in meeting its intended purposes. We pointed out last year that this recommendation was really relevant to all departments that are responsible for administering legislation. To our knowledge, no action has been taken. I draw this to the attention of the Legislative Assembly because of the importance of legislation in fulfilling public policy. Does the legislation remain effective? Is it fulfilling the original purpose or objective? Periodic reporting to the Legislative Assembly is necessary to ensure there is accountability for the legislation that is currently in place.

1.21 In 2000 we conducted an audit to determine if appropriate systems and practices were in place to encourage the management of private forest lands as the (sustainable) primary source of timber for wood processing facilities in the Province. In the past four years there has been some progress on our recommendations. Still outstanding are the recommendations related to establishing appropriate goals, objectives and performance indicators to address the Department's mandate relating to private forest lands.

1.22 In chapter 8 we are reporting for the first time on progress made in implementing the recommendations from our 2002 work. We were very pleased to see the progress made by the Department of Public Safety in implementing fourteen and partially implementing another five of the twenty-three recommendations we made in connection with an audit of the Office of the Fire Marshal. And we were also pleased to see that the Departments of Finance and Business New Brunswick implemented all fifteen recommendations we made in relation to audits of accounts receivable.

About our Office

1.23 As a result of completing a strategic plan in 2003 our Office has three main goals that we will be concentrating on over the next five years. These are:

- the Legislative Assembly and the public are aware of and value all the work that we do, and have confidence in our ability to provide timely, objective and credible information;
- departments and agencies accept and implement our recommendations; and
- our stakeholders - the Legislative Assembly, the public, auditees and our employees - view us as leading by example.

1.24 We have identified twelve performance indicators that we are using to measure our progress against these goals. While we are pleased with our progress in a number of areas in the last year there is room for improvement in others. Information on our performance during the last year can be found in chapter 9.

1.25 In that chapter we also point out that our request for $200,000 in additional funding for 2004-2005 was rejected by Board of Management. This funding would have enabled us to hire two additional senior auditors and increase our investment in training, technology and other support services. We currently have funding for only twenty-three staff members, a reduction of four since 1997. There continue to be challenges to provide acceptable audit coverage of government operations and programs and as a result I plan to request additional funding for 2005-2006.

Action still needed to strengthen the role of the Auditor General

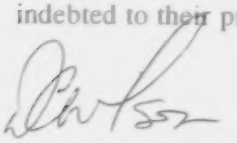
1.26 Last year in my opening chapter I raised two significant issues concerning the operation of my Office. The first was related to the process for approving our annual budget. At that time I concluded by saying "The independence of the Office would be greatly enhanced and the Legislative Assembly would have increased assurance that the Office was capable of fulfilling its responsibilities, if the Legislative Assembly or a legislative committee was involved in the budget review process."

1.27 The second issue was related to the process followed for the appointment of the Auditor General. I concluded by saying "Since the Auditor General must be a non-partisan appointment, there should be some involvement of all political parties in the process. I understand that this has been done in the past as a matter of courtesy, but there is no requirement to do so."

1.28 Both issues are still outstanding and I raise them again to remind the Legislative Assembly that action should be taken to properly reflect the role of the Auditor General as an Officer of the Legislative Assembly.

Acknowledgements

1.29 The two volumes of this year's Report are the culmination of a lot of hard work by the staff in my Office. Once again I am indebted to their professional advice and dedication.



Daryl C. Wilson, FCA
Auditor General

Chapter 2
Comments on the Province's Financial Position

Contents

Introduction 13
My audit report on the financial statements of the Province 13
Indicators of the Province's financial condition 18

Comments on the Province's Financial Position

Introduction

2.1 This chapter covers two separate, but related, topics:

- My audit report on the financial statements of the Province

  This section explains the opinion the Auditor General provides on the financial statements of the Province, and outlines the work the Office must do in order to reach a conclusion on the fairness and accuracy of the financial statements.

- Indicators of the Province's financial condition

  This section takes some of the information disclosed in the Province's financial statements, adds other objective information such as the Province's Gross Domestic Product, and attempts to chart the results in a way that is clear and understandable. It shows trends in the Province's financial health over the past ten years as measured by sustainability, flexibility and vulnerability.

My audit report on the financial statements of the Province

2.2 Members of the Legislative Assembly and the public have indicated to us that the auditor's report on the Province's financial statements which I sign each year is difficult to understand. For this reason I have decided to try to explain what my audit report means and the work that we conduct to support this report.

2.3 To communicate to the Legislative Assembly my opinion on whether the financial statements of the Province have been fairly presented to the public, I use the standard audit report established by the Canadian Institute of Chartered Accountants. This report forms part of the Province's audited statements and is reproduced in Exhibit 2.1. The statements are made public in Volume 1 of the Public Accounts. My report is normally comprised of three paragraphs but can include more if there is a reservation of opinion. In such a case, if I do not feel that the statements are fairly

presented, I would describe the reasons for my reservation in one or more additional paragraphs. My report on the 2004 financial statements was the standard three paragraph auditor's report expressing my opinion that the audited statements are presented fairly. My last audit report containing a reservation was on the Province's 1998 financial statements.

Exhibit 2.1
Auditor's report on the Province's 2004 financial statements

AUDITOR'S REPORT

To the Legislative Assembly
Province of New Brunswick

I have audited the statement of financial position of the Province of New Brunswick as at 31 March 2004 and the statements of revenue and expenditure, cash flow and net debt for the year then ended. These financial statements are the responsibility of government. My responsibility is to express an opinion on these financial statements based on my audit.

I conducted my audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that I plan and perform an audit to obtain reasonable assurance whether the financial statements are free of material misstatement. An audit includes examining, on a test basis, evidence supporting the amounts and disclosures in the financial statements. An audit also includes assessing the accounting principles used and significant estimates made by government, as well as evaluating the overall financial statement presentation.

In my opinion, these financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Province as at 31 March 2004 and the results of its operations and its cash flows for the year then ended in accordance with the accounting policies set out in Note 1 to the financial statements. As required by the *Auditor General Act*, I report that, in my opinion, these policies have been applied on a basis consistent with that of the preceding year.

Daryl C. Wilson, FCA
Auditor General

1 September 2004

Scope of our audit

2.4 The first paragraph of the audit report outlines what has been audited. My opinion covers the financial statements and the notes for the period ended 31 March 2004 included in Volume 1 of the Public Accounts. The financial statements include the statement of financial position, the statement of revenue and expenditure, the statement of cash flow and the statement of net debt. Note 1 to the

financial statements describes the extent of the Province's operations as follows:

> *In these financial statements, the Province is defined as the Provincial Reporting Entity. The Provincial Reporting Entity is comprised of certain organizations that are controlled by the government. These organizations are the Consolidated Fund, the General Sinking Fund, the Fiscal Stabilization Fund and certain agencies, commissions and corporations. The agencies, commissions and corporations included in this definition are identified* [in the note].

2.5 The government is responsible for the preparation and content of the Province's financial statements. I am in no way responsible for their preparation. The Statement of Responsibility at the front of Volume I of the Public Accounts is signed by the Minister of Finance on behalf of the government. It notes that the government helps to ensure the integrity and objectivity of the financial statements by implementing internal controls to verify that transactions are authorized, executed and reported. The actual preparation of the financial statements is the responsibility of the Comptroller.

Work performed

2.6 The second paragraph of the audit report describes the scope of the audit and outlines the procedures we follow to support my opinion on the financial statements. We conduct our audit in accordance with Generally Accepted Auditing Standards. These standards are established by the Canadian Institute of Chartered Accountants and help ensure that all audits are conducted with the necessary care and diligence.

2.7 As a result of our audit procedures, I have obtained reasonable, but not absolute, assurance that the Province's financial statements are free of material misstatement. Material misstatement refers to an item or an aggregate of items that if omitted or misstated, would alter the decisions of reasonably knowledgeable financial statement users. The tolerable level of error or misstatement is a matter of judgment. We have calculated this level for the Province's financial statement audit as a percentage of total expenditures. This is a method accepted by the accounting profession. Reasonable assurance is obtained because it would not be cost effective to obtain absolute assurance on the financial statement figures. My auditors cannot test every transaction. To

gain reasonable assurance, we obtain the information and documents supporting the figures appearing in the financial statements and on a test basis apply audit procedures to ensure the accuracy or reasonableness of this information. Procedures used to obtain audit evidence to support my opinion include tracing samples of transactions to supporting documents, testing the effectiveness of certain internal controls and confirming year-end balances with third parties.

2.8 To prepare financial statements, significant estimates must be used because not all information is available or determinable at the time of finalizing the statements. The government is responsible for preparing or obtaining (from third parties) these estimates. In the course of our work, we review and assess the reasonableness of these estimates. We perform this assessment by using our professional judgment in accordance with the guidelines provided by the Canadian Institute of Chartered Accountants. These estimates can affect assets, liabilities, revenues and expenditures. Examples of where estimates are used in preparing the figures appearing in the Province's financial statements include: the pension liability and pension expense for the public service and other groups; allowances for loss on loans felt to be uncollectible; and allowances for loans guaranteed by the Province for which the Province may be held liable.

2.9 To obtain assurance on the Crown agencies we do not audit, we review, on a cyclical basis, the entities' financial statements and the supporting accounting firms' audit files. Such agencies include New Brunswick Power Corporation, New Brunswick Liquor Corporation and all eight Regional Health Authorities. The purpose of our review is to ensure that the audits of these entities were carried out with due care and diligence and that the work performed is sufficient for our purposes. If we were to find that the work performed by an accounting firm was not sufficient for our purposes, we would then be required to perform additional procedures to obtain the level of assurance we require.

My opinion on the audited financial statements

2.10 Finally, it is in the third paragraph of the audit report where I state my opinion on the fair presentation, in all material respects, of the financial statements.

2.11 My responsibility to express an opinion on the financial statements is assigned to me under section 10 of the *Auditor General Act*. This section of the Act states:

> *The Auditor General shall examine the several financial statements ... and shall express his opinion as to whether they fairly present information in accordance with stated accounting policies of the Province and on a basis consistent with that of the preceding year, together with any reservations he may have.*

2.12 The stated accounting policies of the Province on which I express my opinion are outlined in Note 1 of the financial statements. While the Province decides on the accounting policies it uses for its financial statements, my assessment of the fairness of these policies must be made against an acceptable standard. This standard is set by the Public Sector Accounting Board of the Canadian Institute of Chartered Accountants. The objective of the Board is to encourage uniformity in financial statements and to increase the comparability between government financial statements.

2.13 In addition to expressing an opinion on the fair presentation of financial information, I must also express an opinion on whether the financial statement information is presented on a basis consistent with that of the prior year. This means that if a change in policy has occurred, then the comparative figures appearing in the financial statements should be restated according to the new policy. If this is not done then I would point this out in my audit report. An example of a policy change occurred in the fiscal year ended 31 March 2003 when the Province discontinued including the results of the Workplace Health, Safety and Compensation Commission in its financial statements.

Areas not covered by my opinion

2.14 I would like to mention some areas that my audit report does not cover. My audit report on the Province's financial statements is not an opinion on the economy, efficiency or effectiveness of the Province's operations. Our findings in these areas can be found in the various chapters of the Auditor General's Report each year. My report on the financial statements is not an opinion on the integrity of each internal control system used within government. My Office conducts work in these areas on a cyclical basis. Significant findings are then reported in our chapter on other audit work in departments and Crown agencies. Finally, my report does not

provide assurance that the government has complied with all laws and regulations under which it operates. Our review of these is conducted through separate compliance audits or as a part of a performance audit.

Indicators of the Province's financial condition

Background

2.15 In 1997, a research report published by the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) defined financial condition as a government's "financial health as measured by sustainability, vulnerability and flexibility, looked at in the context of the overall economic and financial environment."[1]

2.16 Some of the information presented below has been included in the discussion of the Results for the Year in Volume I of the Public Accounts. We are pleased to see such analysis included in the Public Accounts. However not all of the indicators are presented there and the Public Accounts information is for a five not a ten-year period. For these reasons we will continue to present this section as we have in prior years. We continue to encourage the government to include in the Public Accounts a comprehensive discussion and analysis of its financial results.

Scope

2.17 The purpose of this chapter is to provide readers with useful information about the Province's financial condition using the CICA research report as a guideline.

2.18 Though many potential indicators of sustainability, vulnerability and flexibility were considered in preparing the research report, only ten indicators were found which were relevant, necessary, measurable and clear to users of government financial information. Of these, our Office has concluded that six can be considered meaningful in the context of the Province of New Brunswick. We have, over the years, focused on these same six indicators in order to present readers with consistent analysis over a ten-year period. They are:

Sustainability
- *Net debt as a percentage of gross domestic product (GDP)*
- *Change in net debt and GDP*

Flexibility
- *Cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue*
- *Own source revenue as a percentage of GDP*

1. *Indicators of Government Financial Condition, 1997* published by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Vulnerability
- *Federal government transfers as a percentage of total revenue*
- *Foreign currency debt as a percentage of total debt for provincial purposes*

Financial results used in analyses

2.19 In this chapter, our analyses are based on the current year financial statements as presented in the Public Accounts. These financial statements report a deficit for the year of $103.2 million. Prior year numbers used in our analyses may include restated figures obtained from the Office of the Comptroller.

2.20 The 31 March 2000 financial statement expenditure figures included $903.8 million relating to the capital cost of the Fredericton to Moncton highway. This transaction resulted in a one-time increase in expenditure and a corresponding increase in net debt of $903.8 million. The magnitude of this transaction can be seen in Exhibit 2.2. The net debt increased to a higher level in that year and has remained at, or close to, that level ever since.

Results in brief

2.21 In general, the indicators for the last ten years show that the Province of New Brunswick's financial condition has improved in sustainability, flexibility and vulnerability, with some deviations from this trend showing in 1999 and 2000. For the most part, the indicators affected by these deviations showed more positive results in the past four years.

Sustainability

2.22 Sustainability is the degree to which a government can maintain existing programs and meet existing creditor requirements without increasing the debt burden on the economy.[1]

2.23 It is now well understood by the general public that increases in the cost of servicing the public debt can directly impact the quantity and quality of programs and services to which the public has access. Accordingly many provinces, including New Brunswick, are striving to control their debt in order to ensure an optimum amount of funding is allocated to programs and services.

2.24 There are circumstances when governments may tolerate increases in their debt load. For example, when revenues are increasing, a higher cost of servicing the public debt might be tolerated without impacting existing programs and services.

---

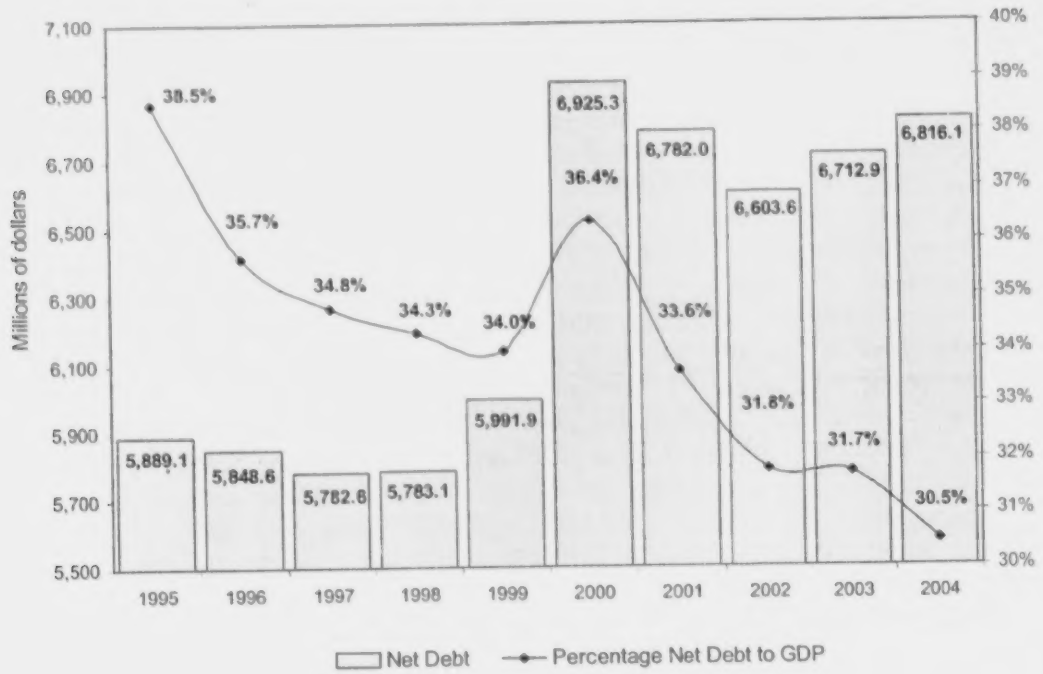
1. *Indicators of Government Financial Condition, 1997* published by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

However, the ability to generate such revenues (e.g. through taxes, user fees, or licenses) is closely linked to the performance of the economy.

2.25 Therefore, any growth in New Brunswick's debt must remain in line with growth in the economy to ensure that our Province can sustain its programs and services. If debt is growing faster than the economy, New Brunswick will suffer reduced capacity for sustainability. Programs and services offered to the public may eventually suffer.

2.26 Gross Domestic Product (GDP) is the total value of all goods and services produced in the Province during a specific period. GDP is often used to measure the growth of the economy.

Exhibit 2.2
Net debt as a percentage of GDP[1] for the last ten years



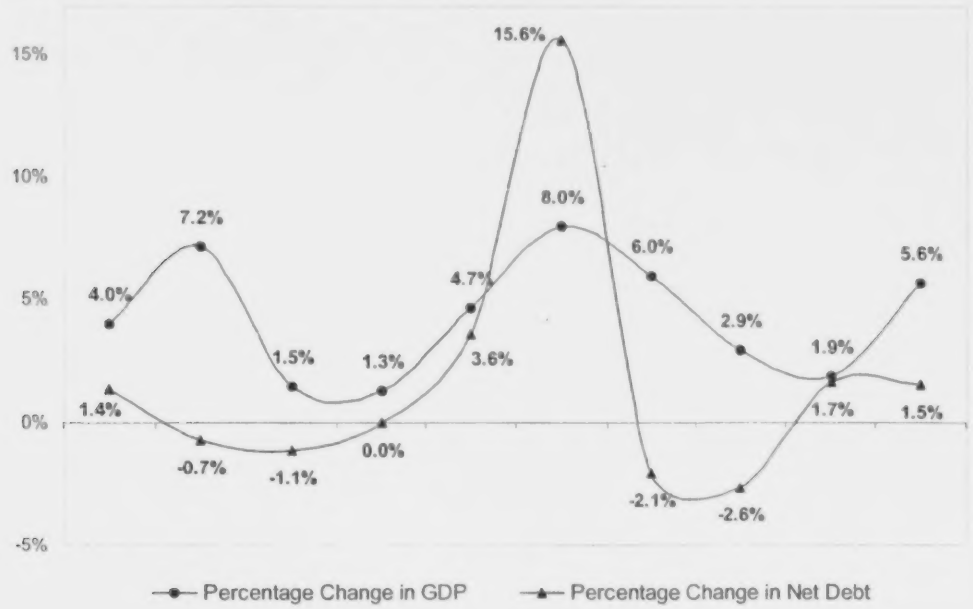
1. GDP is measured on a calendar year basis. The GDP used in our tables for each 31 March year end is the GDP for the calendar year ended during that fiscal year. GDP information is provided by N.B. Department of Finance: actual GDP for calendar years 1994-2003.

Net debt as a percentage of GDP as a measure of sustainability

2.27 Net debt is an accounting measure of the extent to which total liabilities of the Province exceed financial assets. The net debt of the Province increases with deficits and decreases when surpluses are experienced. The financial statements for 2004 indicate that net debt stands at $6.816 billion - $927 million more than its level ten years ago, but $109.2 million less than in 2000.

2.28 The New Brunswick economy has also grown. Exhibit 2.2 shows that the Province's net debt to GDP ratio generally decreased (favourable) over the last ten years – showing the Province's increasing ability to sustain existing programs and services. The only exception to this trend came in the year 2000 as a result of recording the debt for the Fredericton to Moncton highway.

Exhibit 2.3
Change in net debt and GDP[1] for the last ten years



Change in net debt and GDP as a measure of sustainability

2.29 The Province can positively influence sustainability in two ways: by increasing surpluses and by increasing growth in the economy. Though governments use various political, legislative and regulatory powers to stimulate the economy, the effect is neither guaranteed nor timely.

1. GDP information provided by N. B. Department of Finance

2.30 The rate of growth in the surplus or deficit and their impact on net debt is much more controllable. Exhibit 2.3 shows that the Province has experienced economic growth in excess of growth in the net debt (favourable) every year since 1995, with the exception of the year 2000. The deviation in the year 2000 resulted from the effects of the Fredericton to Moncton highway.

Flexibility

2.31 Flexibility is the degree to which a government can increase its financial resources to respond to rising commitments, by either expanding its revenues or increasing its debt burden.[1]

2.32 Funding for programs and services is provided by either revenue or borrowing during the year. It is a useful measure of flexibility to know to what extent the Province is able to raise revenue from existing and potential sources should new commitments arise.

Own source revenue as a percentage of GDP as a measure of flexibility

2.33 One could assume that any additional funding for new programs or services might not be possible from existing revenue sources. A reasonable alternative would be to raise revenue from new provincial sources. However, the Province is only able to extract a finite amount of dollars from the economy of New Brunswick before the economy begins to falter. Though the exact capacity of the economy to bear such a burden is not known, one can determine the relative increase or decrease over time.

2.34 Exhibit 2.4 shows the extent to which the Province has removed dollars from the provincial economy through taxes and user fees/licenses during the last ten years. This exhibit shows that the dollars extracted by the Province from the New Brunswick economy as a percent of GDP decreased (favourable) during the first six years of the ten-year period, but has been gradually increasing for the past four years. However, the current percentage is still lower than the 1995 to 1998 period.

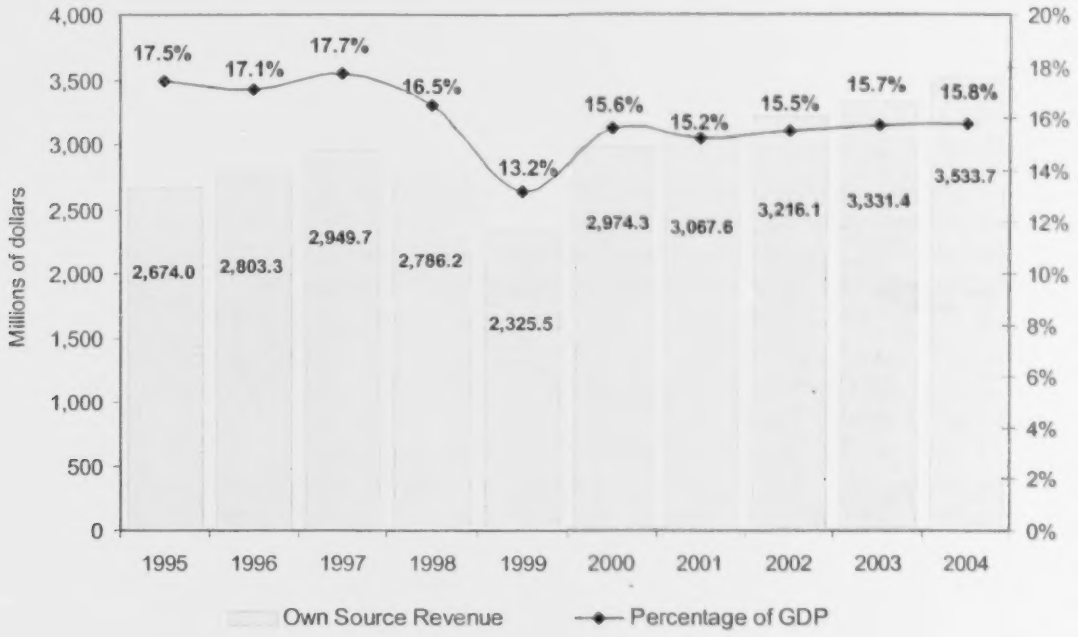
2.35 The large reduction in own-source revenue in 1999 was due to a $450 million one-time write-down in the Province's investment in the New Brunswick Power Corporation.

---

1. *Indicators of Government Financial Condition, 1997* published by the Canadian Institute of Chartered Accountants

Exhibit 2.4

Own source revenue as a percentage of GDP[1] for the last ten years



Cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue (or "interest-bite") as a measure of flexibility

2.36 One of the most publicized factors which affects the flexibility of governments is the cost of servicing the public debt.

2.37 The cost of servicing the public debt is comprised mainly of interest on the funded debt of the Province. It also includes foreign exchange paid on interest and maturities during the year, the amortization of foreign exchange gains and losses, and the amortization of discounts and premiums which were incurred on the issuance of provincial debt. It does not include principal repayments on the funded debt of the Province.

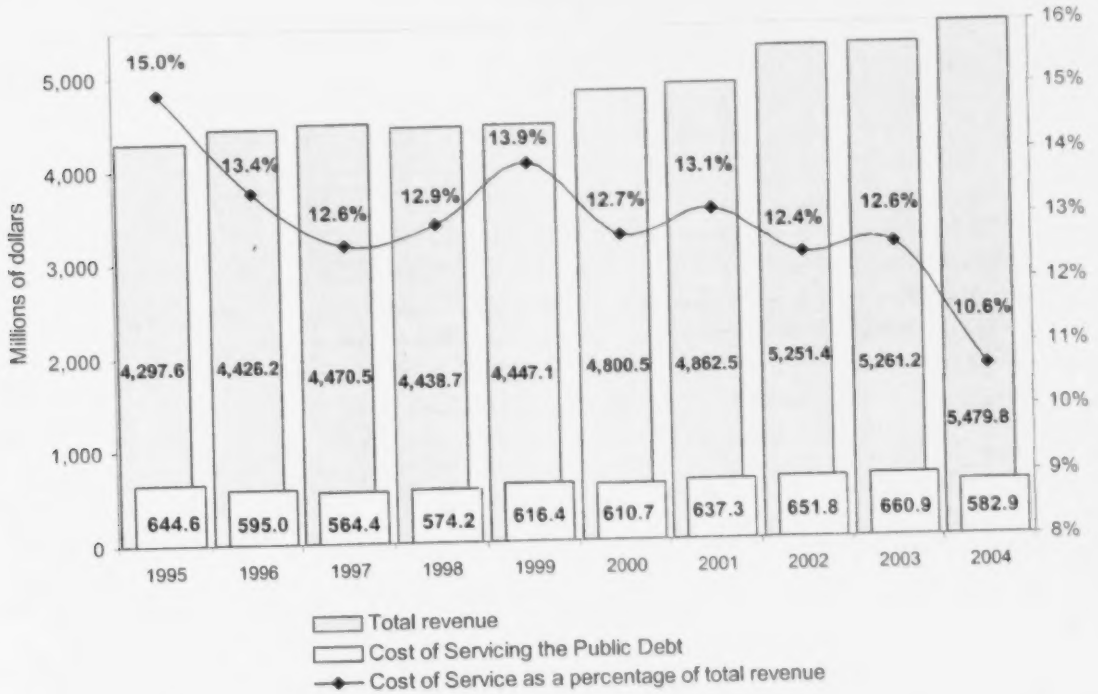
2.38 Exhibit 2.5 shows debt servicing costs as compared to total provincial revenue for the last ten years.

2.39 This exhibit shows the cost of servicing the public debt decreased in 2004 over 2003 by $78 million to $582.9 million. It also shows that the Province has decreased its overall "interest-bite" percentage from its 2003 level of 12.6% to its

1. GDP information provided by N. B. Department of Finance

current level of 10.6%. This is a significant decrease, attributable mainly to the strengthening of the Canadian dollar against its U.S. counterpart, and also to a general lowering of interest rates. The level has also declined from the peak of 15% in 1995. The exhibit indicates that, on a percentage basis, the Province has more of its total revenues available for current needs today than it did ten years ago.

Exhibit 2.5
Cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue for the last ten years



Vulnerability

2.40 Vulnerability is the degree to which a government becomes dependent on, and therefore vulnerable to, sources of funding outside its control or influence, both domestic and international.[1]

2.41 Funding for programs and services can only come from two sources: revenue or borrowing.

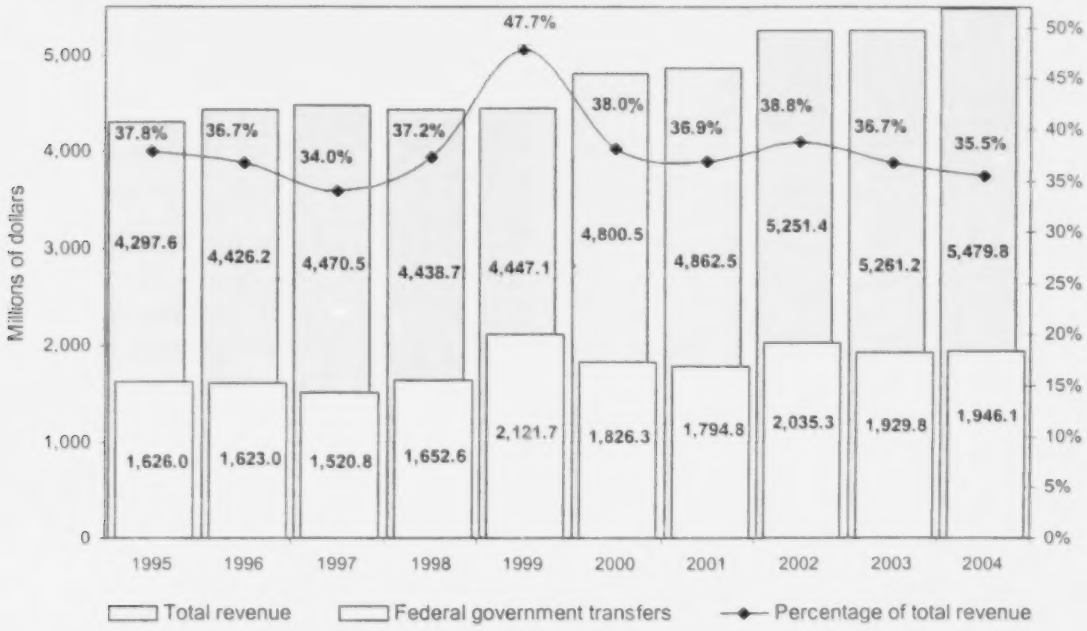
1. *Indicators of Government Financial Condition*, 1997 published by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Federal government transfers as a percentage of total revenue as a measure of vulnerability

2.42 In 2004, 35.5% of the Province's total revenue came from federal transfers. This is significant because revenue from federal sources is not considered to be as controllable as revenue generated in the Province.

2.43 Own-source revenue is more controllable because the government can directly impact the amount generated using tax legislation as well as implementation or adjustment of user-fees/ licensing rates. Federal transfers are subject to very different variables, few of which are under the jurisdiction of the provincial government. Federal fiscal policy decisions can severely impact provincial governments by determining the amount and timing of future transfers.

Exhibit 2.6
Federal government transfers as a percentage of total revenue for the last ten years

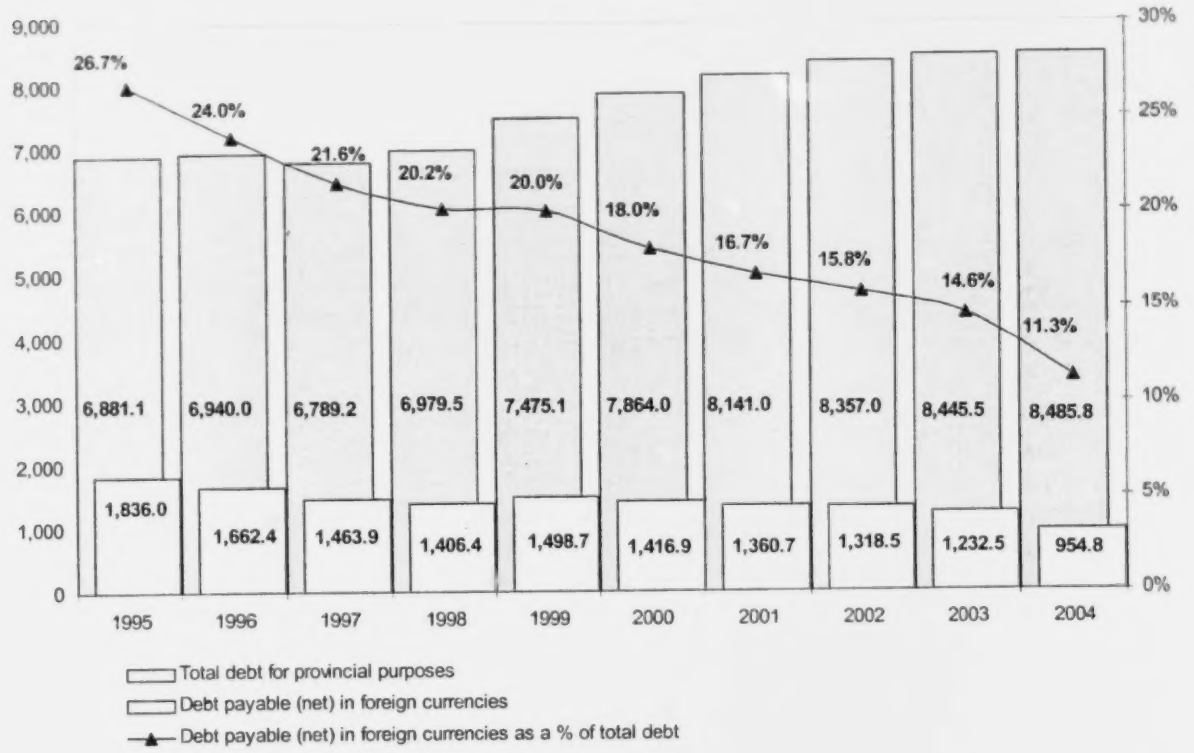


2.44 Increasing New Brunswick's reliance on federal transfers will leave the Province more vulnerable to variables outside of its own control. Exhibit 2.6 details the Province's reliance on federal transfers over the last ten years. Though a significant fluctuation occurred in 1999, this exhibit shows that the trend over the past ten years has been generally stable.

Foreign currency debt as a percentage of total debt for provincial purposes as a measure of vulnerability

2.45 When borrowing is required, there are choices to be made by the Province. For instance, if the Province chooses to issue its debt in a foreign currency instead of Canadian dollars, the Province will assume the risk of foreign exchange fluctuations. Such fluctuations can increase or decrease the amount ultimately payable in Canadian dollars for interest, and later, redemption of foreign currency debt.

Exhibit 2.7
Exposure to foreign currency risk for the last ten years



2.46 Exhibit 2.7 shows the relationship of foreign currency debt to total debt for provincial purposes over the last ten years. The Province has several alternatives to reduce (hedge) the risk associated with debt repayable in foreign currencies:

- purchasing assets denominated in foreign currencies for the Province's sinking fund;
- entering into debt swap agreements which allows repayment of the debt in Canadian dollars; and

- entering into forward contracts (which allow the Province to purchase foreign currency at a stipulated price on a specified future date).

2.47 The exhibit reflects the Province's exposure to foreign currency risk after eliminating the effect of hedges against foreign currency fluctuations.

2.48 The exhibit also demonstrates that the Province's vulnerability to foreign currency risk has experienced continuous decline (favourable) since its 1995 peak of 26.7% to the 2004 level of 11.3%.

Summary

2.49 In general, over the last ten years, the indicators of sustainability, flexibility and vulnerability show that the Province of New Brunswick's financial condition has improved. While there were unfavourable deviations in 1999 and 2000 with some of the indicators, these for the most part have improved in the past four years.

Chapter 3
Department of the Environment and Local Government Beverage Containers Program

Contents

Background 31
Scope 34
Results in brief 35
Setting goals and objectives 36
Measuring progress. 39
Taking corrective action. 42
Reporting on results 43
Follow up to our 1994 report 46

Department of the Environment and Local Government Beverage Containers Program

Background

3.1 The Province of New Brunswick's *Beverage Containers Act* was proclaimed in 1992 and the Beverage Containers Program came into effect soon afterward. The Program's goals were to:

- reduce the number of beverage containers which are littered;
- divert beverage containers from the solid waste streams; and
- encourage the sound use of resources and energy.

3.2 Since the inception of the program, the Department of the Environment and Local Government estimates that New Brunswickers have diverted approximately three billion beverage containers from landfills and roadsides. This represents an overall recovery rate of approximately 81% (according to the Department's data as at May 2003). When originally implemented, the Beverage Containers Program was seen as a very innovative program. We were intrigued by aspects of it and included it in our 1994 value-for-money audit of the Department of the Environment.

3.3 Since it has been ten years since our Office conducted an audit of the Beverage Containers Program, and twelve years since the program's inception, we decided to look at it again to determine if it has reached its intended results. We also had some interest in following up on the findings of our 1994 Report.

3.4 To aid in understanding our findings and recommendations, we believe it is important for the reader to have an adequate knowledge of the key components of the Beverage Containers Program and its functions. In the sections that follow we give a

brief overview of the beverages covered by the legislation, the key players involved with the program, and a description of how the deposit and refund system works.

Beverages included in the Beverage Containers Legislation

3.5 A beverage container is described in the *Beverage Containers Act* as a container that holds five litres or less, and that is delivered sealed to a retailer or food service. These include beverages such as soft drinks, beer, wine and spirits, water, fruit juices and vegetable juices. Beverages excluded by regulation include apple cider that has not been heated, pasteurized or otherwise processed, milk and milk products, chocolate milk, soy milk and concentrated drinks.

Distributors

3.6 Beverage distributors are permitted to sell beverages only in containers which have a management plan approved by the Department. This plan indicates how the container will be managed after the beverage has been consumed; either to refill or recycle it. All distributors must also be registered by the Department.

Encorp Atlantic Inc.

3.7 The soft drink industry created Encorp Atlantic Inc. to act as its agent to manage their non-alcoholic recyclable beverage containers. Encorp receives all deposits from the distributors, reimburses the redemption centres for the refunds paid out, remits to the Province a fee for the Environmental Trust Fund and pays a handling fee to the redemption centres. Note that the handling fee is separate from the deposit collected – it is a fee paid by Encorp to the redemption centre for the cost of sorting and processing the containers.

3.8 As their agent, Encorp is required to fulfill the responsibilities of the distributors under the Act, which is to manage (i.e. recycle or refill) the Department approved plan for their beverage containers. Encorp is entitled to all revenue generated by the sale of the recovered "recyclable" materials.

Neighbourhood Recycling

3.9 Neighbourhood Recycling is the agent for New Brunswick Liquor Corporation (NBLC) and performs a similar function to that of Encorp for recyclable alcoholic beverage containers. The major difference is that NBLC, not Neighbourhood Recycling, collects the deposits and remits the provincial share of the environmental fee directly to the Environmental Trust Fund. The handling fee paid to the redemption centre by Neighbourhood Recycling is the same as that paid by Encorp - 3.4¢ per unit.

Breweries

3.10 The only refillable container on the market today is the beer bottle. The breweries in New Brunswick (mainly Labatt and Moosehead) collect the returned beer bottles directly from the redemption centres. The breweries pay a handling fee of 2.4¢ per unit to the redemption centre, and reimburse the redemption centre for the refund paid to the customer, $1.20 per dozen beer bottles.

Redemption centres

3.11 In order to operate, a redemption centre must be licensed by the Province. There are 83 redemption centres in New Brunswick, employing approximately 250 New Brunswickers. The redemption centre industry is one of the benefits that arose from the program, creating employment and providing a valuable service to the beverage containers recycling process.

Environmental Trust Fund

3.12 The Beverage Containers Program is essentially the sole source of funding for the Environmental Trust Fund (ETF). According to the Department's website, 2.5¢[1] of every 10¢ deposit paid on a recyclable beverage container goes into this fund, whether the empty beverage container makes its way back to a redemption centre or not. The ETF provides funding for various projects that encourage and enable the protection, restoration, sustainable development, conservation, education and beautification of New Brunswick's environment. In the year 2002-03, the fund awarded over $4.1 million to various projects across the Province.

How the Beverage Containers Program works

3.13 To demonstrate how the Beverage Containers Program works, we will use a recyclable, non-alcoholic beverage container with a 10¢ deposit as an example. When consumers purchase a beverage, they pay a 10¢ deposit at the time of purchase. At this point, the retailer is effectively recovering a 10¢ deposit previously paid to the distributor of the beverage. The distributor sends the deposits to Encorp, their registered agent. When the consumer returns the empty container to a redemption centre, the redemption centre will refund the individual 50% of the initial deposit paid, in this case 5¢.

3.14 When the redemption centre has collected a sufficient amount of empty beverage containers, Encorp will retrieve the containers from the redemption centre and pay the redemption centre owner a handling fee of 3.4¢ per unit, in addition to reimbursing the redemption centre for the refund paid to the customer (5¢). Encorp collects all non-alcoholic recyclable

1. The Department has indicated that the actual amount that goes into the Environmental Trust Fund is 2.174¢ (2.5¢ less HST).

beverage containers, and processes them to be sold on the recycled material market.

3.15 According to the Beverage Containers Program website, 2.5¢[1] of the 10¢ deposit is remitted to the Environmental Trust Fund, 2.5¢[2] is kept by Encorp to cover industry recycling cost and the remaining 5¢ is used to reimburse the redemption centre for the refund paid to consumers. If a container is not returned to a redemption centre, Encorp gets to keep the unredeemed deposit, and doesn't have to pay the handling fee (therefore, it keeps the 5¢ refund and the 2.5¢ industry recycling fee portion of the 10¢ deposit).

Scope

3.16 The objectives for this audit were:

To determine if the Department of the Environment and Local Government has established satisfactory procedures to measure and report on whether the Beverage Containers Program is achieving its intended results; and

to provide the Legislative Assembly with a status report on progress the Department has made in implementing the recommendations and responding to the findings of our 1994 report on the Beverage Containers Program.

3.17 To further focus our audit efforts, we developed four audit criteria. These were discussed with the Department and it was agreed that they were reasonable.

3.18 Our work included reviewing relevant documents; interviewing program staff, as well as industry representatives; testing a sample of program files; and performing an analytical review on program information.

3.19 We compared the audit evidence against the audit criteria in order to develop the findings, conclusions and recommendations that are presented in this chapter.

---

1. The Department has indicated that 2.174¢ (2.5¢ less HST) is remitted to the Environmental Trust Fund.
2. The Department has indicated that the industry recycling fee is actually 2.174¢ (2.5¢ less HST).

Results in brief

3.20 Since the inception of the program New Brunswickers *have diverted approximately three billion* beverage containers from landfills and roadsides. This represents an overall recovery rate of approximately 81%.

3.21 The Department has established three broad goals for the Beverage Containers Program. These goals are to reduce the number of beverage containers which are littered; divert beverage containers from the solid waste streams; and encourage the sound use of resources and energy. It also has a recovery rate objective. Unfortunately there are no target-specific objectives to indicate whether or not the program is achieving its goals.

3.22 We were disappointed to find that the Department has taken limited action on our recommendations from 1994. Many of the same issues remain today.

3.23 The Province of New Brunswick does not know if the Environmental Trust Fund has received its full share of the environmental fee.

3.24 As at January 2004, distributors and/or their agents have retained, since the beginning of the program, close to $34 million from unredeemed deposits on beverage containers that were not returned to a redemption centre. In addition, they collected $17 million in fees to help cover the cost of recycling these containers, which did not occur.

3.25 The Department of the Environment and Local Government does not know the extent to which these funds are being used to offset program costs or provide a reasonable rate of return for distributors and/or their agents.

3.26 The Department does not have a system in place to determine if all recyclables collected are in fact sold and ultimately recycled.

3.27 The Department does not present sufficient effectiveness information to the members of the Legislative Assembly and general public. As well, the Department does not report what is required by legislation.

3.28 The issue of recycling dairy beverage containers is far from resolved.

Setting goals and objectives

3.29 Our first criterion was:

The Department should have clearly understood goals and objectives for the Beverage Containers Program.

3.30 Our criteria cover four main components of effective program management that can be used by an organization to achieve its intended results. These are setting goals and objectives; monitoring program success against these goals and objectives; identifying program modifications as required; and reporting on results. Our first criterion addresses the first component of setting goals and objectives.

3.31 A goal can be defined as a *general* statement of desired results to be achieved, while an objective is a *specific* statement of results to be achieved over a specific period of time. An objective sets a target, and aids in the achievement of the goal. Hence, goals and objectives are important tools for setting program direction and achieving intended results. They also establish a basis for year-to-year comparison.

3.32 When the Beverage Containers Program was created, three main goals were established. They are:

- to reduce the number of beverage containers which are littered;
- to divert beverage containers from the solid waste streams; and
- to encourage the sound use of energy and resources.

3.33 In addition to these three broad goals, the Department established a target recovery rate of 80% by year five of the program. The Department has informed us that it recognizes an 80% recovery rate as acceptable and appropriate in that it represents significant progress toward the three stated program goals. However, as indicated to us by the Department, there is no established rationale or analysis that demonstrates the effect of the recovery rate on the three goals. Nonetheless, the Department has stated that it is confident that a positive correlation exists.

3.34 In our opinion, the recovery rate objective was set independently of the three program goals. The Department has not demonstrated any cause-and-effect relationship between the

recovery rate objective and the goals. For instance, when the Department conducted a review in 1997 and re-examined the goals of the Beverage Containers Program, the Department did not utilize the recovery rate as an indicator of whether the three goals of the program had been met. Instead, the Department considered the number of beverage containers collected and the use of refillable beverage containers on the market as indicators of the achievement of the program's goals.

3.35 That being said, it certainly appears that the recovery rate could be an objective for the goal of reducing the amount of beverage containers being littered, since one can deduce that an increasing recovery rate impacts the amount of beverage containers being littered. But we do not see how the recovery rate, at least on its own, is a valid indicator of the program's two other goals. Even though an 80% recovery rate is achieved, it does not indicate that the beverage containers are diverted from the solid waste stream (the second goal). Unless the recovered beverage containers are sold to a secondary market, the beverage containers are not out of the solid waste stream. A more relevant objective would be related to the % of recovered beverage containers sold to a secondary market.

3.36 In addition, the recovery rate on its own does not indicate that the third goal of sound use of energy and resources has been achieved. For instance, if the cost to recycle the recovered beverage containers exceeds the value of the material, sound use of financial resources is not achieved. Or, if the energy consumed in transporting and processing recovered materials exceeds that of using new packaging and/or refillable containers, sound use of energy and resources is not achieved. In our opinion, clear objectives need to be directly linked to each of the program's stated goals.

3.37 Further, we found that unlike the other two goals, the third goal of sound use of energy and resources does not meet the 'clearly understood' part of our criterion. It is not clear what is meant by the sound use of resources, i.e. does this refer to financial resources, natural resources, or other resources. The Department's 1997 review indicated that the purpose of the goal is to encourage the use of refillable containers. This is not immediately clear from reading the goal.

3.38 Finally, the goals of the program as well as the recovery rate objective have remained the same since the inception of the program in 1992. Periodic assessments at scheduled intervals are necessary to ensure the goals and objectives of the program continue to be relevant and challenge the program in order to build on its success and improve its performance.

Conclusion

3.39 This criterion is partially met. It is clear that goals exist, and there is an objective for a target recovery rate that can be related to the goal of litter reduction. However, one of the goals is not clear and two of the goals do not have objectives.

Recommendations

3.40 The Department should clarify the purpose and intent of the third program goal (to encourage the sound use of energy and resources).

3.41 The Department should establish clear objectives that are directly linked to each of the three program goals and their achievement. These objectives should be quantified and measurable, have target achievement dates, foster improvement, be communicated to staff and be assessed or reviewed periodically.

Departmental response

3.42 *Contrary to the analysis provided in the audit report, the Department does not recognize the third program goal to be exclusively an issue of "returnable" versus "recyclable" beverage containers. It is agreed that the Department should clarify the intent of this third goal so as to prevent such confusion in the future.*

3.43 *The Department remains satisfied that the redemption rate is a suitable indicator for Departmental performance, on a relative basis, for all three of the program goals. One need not quantify such objectives as "reduced volume of waste", "litter abatement", or "energy/resource savings" in order to be confident that a higher redemption rate indicates superior performance to a lower one. Nevertheless, the Department acknowledges the intent of the report's recommendation in that the establishment of such objectives would provide assurance to the public that their deposit monies are being well spent. Additional goal-specific objectives will be developed.*

Measuring progress

3.44 Our second criterion was:

> *The Department should measure its progress towards the achievement of the goals and objectives of the Beverage Containers Program.*

3.45 Our second criterion reflects a second component of effective program management: measuring the success of the program against goals and objectives. As mentioned in the previous section, the Beverage Containers Program has three goals. However, there were no specific objectives linked to the achievement of these goals, making it difficult for the Department to meet this criterion. Nevertheless, we still wanted to determine if the Department was monitoring the program against these three goals.

Limited formal monitoring

3.46 There is no formal monitoring process in place for this program. Although staff does review program reports and conduct inspections at redemption centres, formal monitoring specific to the achievement of goals and objectives has been limited.

3.47 The Department is collecting limited information from the various industry players (Encorp, NB Liquor Corporation, breweries, Neighbourhood Recycling), each with varying levels of detail, and this information is entered into an information system. The Department has maintained this information database since 1992. This information could be used to measure at least two of the three goals. However, departmental staff indicated that it is not used for this purpose in a regular or routine manner.

3.48 The Department did perform an assessment of the program in 1997. This assessment addressed the results of the program, future needs of industry and consumers, actual versus intended results, and past recommendations made by our Office. It found that the goals of reduction of litter and diversion of waste were met, while the goal of sound use of energy and resources has only been partially met. The assessment stated the following:

> *To date, the Beverage Containers Program has diverted over 550 million recyclable beverage containers from the waste stream. In addition, the litter problem associated with beverage containers prior to the introduction of the* [Beverage Containers Act] *has been virtually eliminated. Therefore, ... the first two (to reduce the number of*

beverage containers which were littered and to divert beverage containers from the solid waste stream) of the objectives of the [Act] *had been achieved.*

The final objective, that is to encourage the sound use of resources and energy, has been partially successful. Although the Beverage Containers Program has produced considerable waste diversion, one of the intents of the Act was to encourage the use of refillable beverage containers over recyclable beverage containers. Unfortunately, this has not occurred as distributors have actually increased the use of recyclable beverage containers since the [Act] *was introduced. This move was prompted by the lack of consumer demand for refillables.* [The Department] *has received no complaints from the public since the withdrawal of refillables.*

3.49 We found the evidence supporting the conclusions to be relatively general in nature as few measurements were used to assess the achievement of the goals. Although no measurement or analysis was used, litter from beverage containers was assessed as 'being virtually eliminated' since the beginning of the program. The total number of containers returned to redemption centres was the measure used to assess diversion of waste from the solid waste stream. There was no evidence that the returned containers were recycled. The goal of sound use of energy and resources was assessed as only partially successful due to the fact the intended increase in use of refillable beverage containers was not achieved. In fact, other than for beer, refillable containers disappeared. We noticed that the recovery rate, which the Department believes is a suitable indicator for measurement, was not used to assess any of the three goals at the time of the 1997 program review.

3.50 In 1999 the Department engaged an accounting firm to inspect the books and records of the distributors and/or their agents. One of the purposes of the review was to determine the percentage of recycled material collected and processed for re-sale. At that time the firm found that 100% of glass, 99% of aluminum and 94% of PET (a plastic used for soft drink, water and juice containers) was processed for resale. This type of information is relevant for assessing the achievement of the second goal. Unfortunately the study is five years old and no current data is available because the

Department does not request this type of information on a regular basis.

3.51 In our opinion, the program requires more frequent formal monitoring. At the time of our 1994 audit, we reported that the Beverage Containers Program was assigned three regular civil service positions and a number of seasonal and part-time positions. Currently, there is one person assigned to the program, and this individual has other responsibilities in addition to the Beverage Containers Program. The recovery rate identified at the time of the assessment was 83%, while the current recovery rate is approximately 81% (these recovery rates represent the overall rate for all containers, including beer bottles and recyclable containers). These changes may indicate a decrease in priority towards the program and a loss of momentum.

3.52 In addition to the recovery rate, we believe the Department could use more frequent monitoring of other measures. These include:

- roadside litter surveys;
- volume of material collected and therefore diverted from landfill;
- amount of landfill space saved by diverting containers from landfill;
- amount of material actually processed for resale;
- energy savings by container type; and
- number of units by container type that save the most resources and energy (such as those that preserve non-renewable natural resources, and whether their recycling rate is increased or not).

Conclusion

3.53 This criterion has been partially met. There is limited formal monitoring of the program goals, although it should be noted that the Department prepared a program review in 1997 and engaged an accounting firm to examine the sale of recovered materials in 1999. As noted in our first criterion, the Department has not established measurable objectives that are directly linked to the program goals and their achievement.

Recommendation

3.54 The Department should review its monitoring system and make improvements, where necessary, to ensure that relevant data is collected with respect to the program goals and the objectives. This could include making better use of the data

provided through meaningful and relevant interpretation with respect to the goals and objectives.

Departmental response

3.55 *While the Department remains satisfied with the program's ability to track redemption rates, it is clear that new monitoring mechanisms will need to be developed in relation to any additional objectives that are created. The Department will develop monitoring capabilities in relation to the new objectives.*

Taking corrective action

3.56 Our third criterion was:

Where the objectives have not been achieved, the Department should take corrective action, as required.

3.57 A third component of good program management is determining what program modifications may be indicated from measuring the program's success. In other words, we expect that the Department would actively monitor a program and take corrective action as required if the program's goals and objectives were not achieved. This is important to ensure that a program is achieving its intended purpose.

3.58 Although the Department has a target recovery rate of 80%, it has not identified a clear and formal relationship between this target recovery rate and the three program goals. There is also a lack of formal monitoring, as we have pointed out earlier.

Conclusion

3.59 This criterion is not met. Since there are no clear objectives related to the program goals, corrective action is not possible.

Recommendation

3.60 We recommended the Department establish clear objectives that are directly linked to each of the three program goals and their achievement. When an objective is not achieved, the Department should review the circumstances of non-achievement and take corrective action.

Departmental response

3.61 *The Department will continue with its ongoing efforts to ensure its redemption rate target is maintained. Where applicable, similar efforts will be undertaken with respect to any additional program objectives that are developed.*

Reporting on results

3.62 Our fourth criterion was:

> *The Department should report on the effectiveness of the Beverage Containers Program to the Legislative Assembly and the general public.*

3.63 The final component of effective program management is reporting of results. Our final criterion addresses the Department's accountability towards the Legislative Assembly and the public for its management of the beverage containers program and the results the program has achieved.

3.64 In this section, we are making comments on effectiveness reporting under three broad categories. The first is reporting through the annual report with particular reference to the accountability reporting requirements of government's annual report policy. The second area concerns the specific reporting requirements of section 4(8) of the *Beverage Containers Act*. The third is comparing the reporting requirements of the Beverage Containers Program to those of the Tire Stewardship Program.

Government annual reporting requirements not met

3.65 The Province's annual report policy states that the objective of an annual report is to be the major accountability document by departments for the Legislative Assembly and the general public, serving as the key link between the objectives and plans of a department and the results obtained.

3.66 The policy clearly states that "to the degree possible, departments and agencies should give a clear account of goals, objectives and performance indicators." It also adds that "the report should show the extent to which a program continues to be relevant, how well the organization performed in achieving its plans and how well a program was accepted by its client groups." We reviewed the Department's annual report for 2002-03 (the most current report available at the time of our audit). In our opinion, reporting on the Beverage Containers Program does not address these requirements of the annual report policy.

Legislated reporting requirements not met

3.67 Section 4(8) of the *Beverage Containers Act* states that the Minister shall submit annually to the Legislature a report on

> *(a) the distributor's compliance with plans submitted under subsection (3), and*

(b) the refilling and recycling of beverage containers in the Province.

3.68 The plan mentioned above refers to a plan for the recycling or refilling of the beverage container (section 4(3)). This plan must include the following:

- a list of redemption centres that will accept empty beverage containers;
- a description of the means of retrieval of empty beverage containers from redemption centres;
- a list of facilities to be used for refilling or recycling;
- a description of the means of delivery of empty beverage containers to the refilling or recycling facilities;
- a statement of how the distributor plans to dispose of broken or contaminated empty beverage containers;
- a description of the composition and shape of the beverage container;
- a description of the size, shape and location of markings on the beverage container;
- a description of the means by which the beverage containers will be held together so as not to present a hazard to wildlife; and
- a description of the distributor's contingency arrangements.

3.69 A distributor can assign all or part of the distributor's responsibilities to an agent (section 4(5)); however, the distributor is still responsible for the agent's violation of or failure to comply with the provisions of the Act (section 4(7)).

3.70 The Department does not "submit annually to the Legislature a report" that meets these requirements. As well, the information reported in the Department's annual report does not meet the legislated reporting requirements of section 4(8) of the Act. Since 2000-01, the annual report has made no mention of distributors' compliance with container management plans, nor has it reported data on the refilling and recycling of containers.

Reporting requirements inadequate compared to Tire Stewardship Program

3.71 The Department's publication "Reduce, Reuse, Recycle – The 3 Rs in New Brunswick" identifies beverage containers, scrap tires and used oil as products that are managed through regulated stewardship programs in New Brunswick. We compared the reporting requirements of the Beverage Containers Program to those of the Tire Stewardship Program. We found that reporting requirements are more enhanced for the Tire Stewardship Program.

3.72 For both programs, reporting requirements are identified in the respective legislation or regulation. In addition to submitting audited financial statements and an annual report within ninety days of year end, the Tire Stewardship Program is also required to report numerous details of operations, such as the number of tires sold, amount of fees collected, number of tires collected and processed, the cost to process the tires, the results of inspections and enforcement activities, and emerging trends in industry. The Beverage Containers Program, as noted, is required to report on distributors' compliance with their approved container management plan, and "on the refilling and recycling of beverage containers in the Province".

3.73 We found that the Tire Stewardship Program did appear to report all the categories required by legislation in its annual report. The Tire Stewardship Program also reported on three goals, and performance measures to assess the achievement of those goals. Another feature of the Tire Stewardship Program reporting is that it is very timely – reports must be submitted within ninety days of year end. As stated, for the Beverage Containers Program, the Minister is not providing the reports required by legislation.

Conclusion

3.74 This criterion has not been met. The Department does not present sufficient effectiveness information to the members of the Legislative Assembly and general public. As well, the Department does not report what is required by legislation.

Recommendations

3.75 We recommended the Department publish an annual report for the Beverage Containers Program that complies with the *Beverage Containers Act* and the government's policy on annual reports.

3.76 We recommended the Department compare reporting requirements of the *Beverage Containers Act* to those of the Tire Stewardship Board to determine what improvements should be made to the *Beverage Containers Act*.

Departmental response

3.77 *The Department agrees with the recommendation. It was an oversight that the Department's annual report was recently modified to exclude certain types of program information. The reporting requirements outlined in the Act will be respected in future annual reports.*

3.78 *The Department acknowledges the advantages of the Tire Stewardship Board's reporting requirements. Indeed, the Department was responsible for their creation. Thus, the recommendation is interpreted to mean that the Tire Stewardship Board's reporting requirements should be emulated for the Beverage Containers Program. Although the reporting requirements under the Beverage Containers Act are considered sufficient for the purposes of that program, the Department is currently considering several changes to the entire Beverage Containers Program. The Tire Stewardship Board's reporting model may be well suited to the program following any changes that may be forthcoming.*

Follow up to our 1994 report

3.79 Our second objective is to provide the Legislative Assembly with a status report on progress the Department has made in implementing the recommendations and responding to the findings of our 1994 report on the Beverage Containers Program.

3.80 In our 1994 audit, we made six recommendations to the Department. In Exhibit 3.1, we repeat the 1994 recommendations, the Department's responses, and provide an update on the current status of the recommendations.

3.81 As can be seen from Exhibit 3.1, five of these recommendations are still valid today. The Department agreed with four of these five recommendations at the time of our 1994 audit. None have been implemented.

3.82 We would like to discuss some of the underlying issues identified in the recommendations from our 1994 Report that are still relevant today.

Financial controls over environmental fees

3.83 As mentioned, the Environmental Trust Fund (ETF) receives the provincial share of the environmental fee. The process begins when distributors pay Encorp the deposits for all containers distributed to the New Brunswick market. Encorp forwards the provincial share of the environmental fee to the Department where the revenue is recorded.

Exhibit 3.1
Past recommendations on Beverage Containers Program

Recommendations made in 1994 audit	Department's response in 1994	Department's response to 1994 recommendations during 1996 follow-up	1994 recommendations still valid?	Our comments
Par. 2.152: We recommended the Department require Encorp to provide an audited summary report on container sales.	Agree	Encorp's Board of Directors resisted invoking the section of distributor agreements that requires an audited report of sales. As a result, the Department must resume random audits of distributors to ensure sales reports are accurate.	Yes	See section "Financial controls over environmental fees"
Par. 2.158: We recommended that the Department develop a written policy on the retention of unredeemed deposits.	Agree	The policy on unredeemed deposits is under review and will be re-established in writing at the end of the program's first five years ending May 31, 1997	Yes	See "Unredeemed deposits"
Par. 2.159: We recommended the Department require Encorp to provide an audited report verifying the redemption rates of the containers for each fiscal period.	Agree	The Department is satisfied that the data on redemption rates provided to the Department of the Environment is accurate and verifiable.	Yes	See "Unredeemed deposits"
Par. 2.166: We recommended that the Department continue to work with the beverage industry in finding a solution to the cross-border shipment of returnable containers.	Harmonization is the preferred approach.	The introduction of the Beverage Containers Program by the Government of Nova Scotia on June 1, 1996 eliminated the major source of the problem of trans-shipment of containers into New Brunswick.	No	N/A
Par. 2.170: We recommended the Department establish a monitoring process to ensure the distributors manage the recyclable material in accordance with their approved plans.	Agree with intent of recommendation.	Distributor agents Encorp and Rayan have not been forthcoming in providing information to verify sales of materials. Department of the Environment will continue to ensure the information is provided in satisfactory detail. *(Note that Rayan changed its name to Neighbourhood Recycling)*	Yes	See "Monitoring of recycled materials".
Par. 2.173: We recommended DOE publish an annual report for the BCA program in compliance with the *Beverage Containers Act* and the government's policy on annual reports.	DOE feels that it has reported to the legislature as required in the Act.	Section 4(8) of the *Beverage Containers Act* states that the Minister is required to submit a report to the Legislature each year which details a) the distributors' compliance with plans submitted under subsection (3), and b) the refilling and recycling of beverage containers in the Province. These reports have been made to the Legislature by the respective Ministers in the fall of 1992, in 1993, 1994, and in the Spring of 1995 in conjunction with the launch of the dairy pilot project. While there is also reference to the program in the department's annual report, this form of reporting is not necessarily in keeping with the requirements stipulated in the *Beverage Containers Act*.	Yes	See earlier comments on annual reporting requirements

3.84 When Encorp receives the deposits, it does not know if in fact the distributors have forwarded all deposits Encorp is entitled to receive. Consequently, the Province of New Brunswick does not know if the ETF has received its full share of the environmental fee. Over the years since the Province proclaimed the *Beverage Containers Act*, the Department has contracted for a number of reviews of beverage distributors. In recent audits, the Province has recovered monies that distributors had not properly remitted.

3.85 Because of this type of financial concern, we recommended in 1994 that the Department require Encorp to provide an audited summary report on container sales. This recommendation has not been implemented. The risk is that the ETF has not received all of the provincial share of the environmental fee.

3.86 Section 17(8) of the *Beverage Containers Act* gives the Minister the authority to obtain the information the Department needs to ensure the Environmental Trust Fund is receiving its share of the environmental fee. Section 17 (8) states that *a distributor (...) shall provide the Minister with records and reports as required by the Minister on a form provided by the Minister*.

3.87 Further on, section 20(2) (c) of the Act states that *an inspector (...) may for the purpose of administering this Act inspect any books, accounts, reports or records kept at any place or vehicle, relating to the storing, cleaning, handling, sorting, transporting, crushing, selling, refilling or recycling of beverage containers*.

Recommendation

3.88 We recommended the Department use the full power of the Act to obtain information required to ensure the Province of New Brunswick's share of the environmental fee is deposited to the Environmental Trust Fund.

Departmental response

3.89 *The Department agrees with the recommendation. Although it is not considered necessary to use such powers on a routine basis, it is clear that formal documentation from distributors and agents would be of value. The Department will develop procedures for document inspection and information verification pursuant to subsections 17(8) and 20(2) of the Act, to complement the ongoing informal exchange of information between the Department and distributors and agents.*

Unredeemed deposits

3.90 Even though the majority of beverage containers are being returned, millions are not. When a container is not returned, no deposit is refunded to the consumer. The fees on these containers are referred to as unredeemed deposits or unclaimed deposits. The amounts are significant.

3.91 In our 1994 report, we made recommendations around the issue of unredeemed deposits. We recommended that the Department develop a written policy on the retention of unredeemed deposits, and we recommended the Department require Encorp to provide an audited report verifying the redemption rates of the containers for each fiscal period.

3.92 The Department allows Encorp, the processor of the vast majority of recyclable containers in New Brunswick, to retain all unredeemed deposits from beverage containers that are not returned to a redemption centre. At current recovery rates, this represents approximately 25% of all non-alcoholic beverage containers. As for recyclable alcoholic containers, NB Liquor Corporation also retains the unredeemed deposits relative to their containers. As at January 2004, Encorp has retained just under $27 million from unredeemed deposits since the beginning of the program (for its part, NB Liquor Corporation has retained approximately $7 million). In addition, Encorp has retained 2.5¢ of each deposit to help defray the cost of recycling the beverage container, even though no recycling has occurred in the case of a container that is not returned to a redemption centre. As at January 2004, this amounts to approximately $13.5 million for Encorp and $3.5 million for NB Liquor Corporation.

3.93 A 1992 letter from the Minister of the Environment to Encorp allowed Encorp to keep all unredeemed deposits for the first year. The letter indicates that: "We are not philosophically opposed to distributors retaining revenue from unclaimed deposits to help offset costs of managing empty containers, or to Encorp earning a reasonable rate of return."

3.94 However, this approach raises a number of questions:

- to what extent should the amount retained from unredeemed deposits offset costs?
- is there a % or dollar level implied by "offset"?
- what is meant by "reasonable rate of return"?

- how committed is Encorp to promoting a program that could reduce their net revenue[1]?
- what process will the Department have to ensure the rate of return remains reasonable?

3.95 From our perspective, this last question is key. The Department relies to a large extent on the information provided by industry. This information is not verified, and has not been audited by the Department. Even if, for instance, the Department determines what exactly is meant by "reasonable rate of return", it needs a process to verify that distributors and/or agents are not exceeding that through retaining more funds from unredeemed containers than necessary.

Recommendations

3.96 We recommended the Department obtain audit level assurance to determine to what extent the amount of unredeemed deposits is offsetting program costs or providing a reasonable rate of return for distributors and/or agents.

3.97 We recommended the Department document the costs and benefits of allowing distributors and agents to retain funds from unredeemed deposits. This should include establishing the extent to which the amount retained from unredeemed deposits should offset costs and what is meant by a reasonable rate of return.

Departmental response

3.98 *The Department agrees with the recommendations.*

Monitoring of recycled materials

3.99 In our 1994 Report, we commented that the Department is responsible to see that all recyclable materials collected by Encorp and Rayan Investments Ltd. (now Neighbourhood Recycling) are appropriately recycled and do not enter New Brunswick landfills. The Department does not have a system in place to determine if all recyclables collected are in fact sold and ultimately re-used. Departmental staff do get information about the number of tons shipped and some of the market destinations, but the information is insufficient to reconcile to the quantities of recyclable materials collected by Encorp and Rayan.

---

1. Encorp is allowed to retain unredeemed deposits; therefore, as recovery rates increase, the amount of unredeemed deposits Encorp retains decreases, decreasing its revenue.

3.100 Although the Department agreed with our accompanying recommendation, it had some problems implementing it. At one time, the Department supplied forms to the distributors and/or agents indicating the type of information that was required from them. However, the Department did not have success in obtaining the information. As noted earlier, in 1999 the Department hired an accounting firm to review a number of areas. One of these was the disposition of materials to end markets for the period of June 1992-August 1998 (for alcoholic containers), and June 1992-March 1999 (non-alcoholic).

3.101 The Act clearly states in section 17 (8) that a *distributor (...) shall provide the Minister with records and reports as required by the Minister on a form provided by the Minister*. Encorp and Neighborhood Recycling are registered agents of the distributors and section 4(5) of the Act states that *a distributor may assign all or part of the distributor's responsibilities under this Act to an agent acceptable to the Minister*. The difficulties encountered in obtaining information from distributors and/or agents have significantly hindered the Department's ability to monitor the program goals.

3.102 As we have noted, two of the goals are to:

- divert beverage containers from the solid waste stream; and
- encourage the sound use of resources and energy.

3.103 Further, the Act requires the Minister to submit annually to the legislature a report on the distributors' compliance with plans submitted and the refilling and recycling of beverage containers in the Province. These two goals and the Act's reporting requirements reinforce the need for our 1994 recommendation. Therefore, once again, **we recommended the Department establish a monitoring process to ensure the distributors manage the recyclable material in accordance with their approved plans.**

Departmental response

3.104 *Although the Department already collects information, or otherwise regulates waste management to the extent that the final disposition of recyclable materials is in little doubt, the Department nevertheless agrees with the recommendation. The Department will undertake to verify compliance with approved plans on an ongoing and regular basis.*

Milk container recycling still an issue

3.105 The Beverage Containers regulation excludes milk and milk products, chocolate milk, and soya milk from the deposit-refund

system. The reason for their exclusion is the notion that milk is considered a staple food product; by imposing a deposit on milk, the Department would inhibit the ability of low income New Brunswickers to purchase milk because of its increased cost. Snack style dairy items such as boxed milk shakes are also covered by the exemption.

3.106 In our 1994 Report, we stated:

> *Dairy products are currently the only other major type of beverage containers that are not regulated by the BCA. The industry plans to carry out a pilot project for voluntary return of dairy containers to existing redemption centres. We have discussed the situation with DOE. DOE has agreed to move quickly to implement a stewardship program for dairy beverage containers.*

3.107 Since we were convinced the issue would be addressed, we did not make a formal recommendation in the 1994 Report. Although the Department has attempted to address the problem, the issue of recycling of milk containers is far from resolved.

3.108 Last year, the Department initiated a stewardship program targeting milk cartons only. (Plastic milk containers are captured by curb-side programs, where they exist.) The New Brunswick Milk Dealers Association prepared a Milk Packaging Stewardship Program, which involved dairy farmers, the Milk Dealers Association and the Department. A Memorandum of Understanding was signed by the Department and the Milk Dealers Association. The Milk Dealers Association was responsible for entering into contracts with the individual solid waste commissions. The Westmorland-Albert Solid Waste Corporation entered into an agreement with the Milk Dealers Association to recover and recycle milk cartons.

3.109 In February 2003, all consumers in the Province began paying a levy on each *carton* of milk they bought – this levy was included in the price of milk. The levies per carton were 2¢ for 2-litre and 1¢ for 1-litre and 500 ml (no levy on 250 ml). The Milk Dealers Association collected and administered the fund via an advisory group. A representative of the Department sits on the advisory committee which oversees the program. The one solid waste commission that participated in the program collected the cartons through regular garbage pick-up. When it had collected a

specified amount of cartons and shipped them to secondary markets, the solid waste commission applied to the Milk Dealers Association for payment by sending them weight slips of shipments. The Milk Dealers Association paid the solid waste commission $315/tonne of cartons shipped.

Goals of the Memorandum of Understanding will be difficult to measure

3.110 We obtained a copy of the agreement and reviewed it thoroughly. We were pleased to find that the agreement included two goals as follows:

- that all residents of the Province will have the opportunity to recycle all types of fluid milk packaging; and
- to achieve a recovery rate of at least 50% of waste milk containers (jugs, cartons and bags) at the end of five years.

3.111 Although we were pleased to find such goals identified in the agreement, we wondered how the parties would be accountable for their achievement, and how the goals would be measured. The first goal could be easily measured by reviewing the recycling programs offered by each solid waste commission. However, the second and more specific goal will prove more difficult to measure. The Milk Dealers Association can calculate the number of milk cartons they collect because the fund pays the solid waste commission by tonne of cartons shipped. On the other hand, it will be difficult to track other milk packaging because these containers will go to a depot (in most areas) and be included with other types of plastic packaging that are recovered in different areas of the Province. These plastic milk jugs and bags would not be sorted separately from non-milk plastic containers collected. Therefore, it is unclear how all the parties to the agreement will measure the success of the diversion of plastic milk containers from the solid waste stream. Further, we have determined that if Westmorland-Albert continues to be the only solid waste commission participating in the collection of milk cartons, the recovery of 50% of fluid milk packaging is not achievable.

Memorandum of Understanding has consequence for non achievement

3.112 The agreement clearly states that milk packaging will continue to be exempted from the Beverage Containers Program as long as the parties operate a successful stewardship program. Our understanding of this statement is that if the parties to the agreement do not operate a successful stewardship program, the consequence for non achievement would be the removal of the exemption of milk containers from the Beverage Containers Program. We assumed that 'successful' refers to, at the very least, the 50% diversion goal,

or perhaps having full support and participation from all solid waste commissions.

3.113 Based on our findings, the program has not been a success. Milk cartons are being recycled by the Westmorland-Albert Solid Waste Corporation only. The application of levies to milk cartons ceased in February 2004. Neither the initial levy nor its removal appears to have been well communicated.

Memorandum of Understanding has monitoring requirements

3.114 The term of the agreement is five years. Each year, the program will be subjected to a management review. An advisory committee made up of representatives from the Department, Milk Dealers Association and dairy farmers is charged with reviewing the effectiveness and efficiency of the system each year. Based on their review, they must make recommendations to the Minister before the end of March each year.

Reporting requirement of memorandum was not met

3.115 As year one of the program ended in March 2004, a draft annual report was submitted to the Department. Although the reporting requirements were clearly identified in the memorandum, the draft report fell short in many areas. Department staff also noted the deficiencies in the report, and were working with the advisory committee to ensure that the final report contains the required information. Some of the information lacking was:

- there were no recommendations on the program;
- there was no information on goals or their achievement; and
- there was no clear statement on the efficiency of the system, although there was some financial information provided that could be used to partially evaluate the efficiency of the program.

Most milk containers would be recycled if containers were plastic

3.116 When eleven of the twelve solid waste commissions rejected the Memorandum of Understanding, they unanimously stated their support for the recycling of plastic milk containers. If all milk was packaged in plastic containers, these solid waste commissions could recover and recycle the bulk of containers.

Recommendation

3.117 We recommended the Department:

- **take any necessary actions to ensure that milk containers are recycled in all areas of the Province at reasonable rates or revise the *Beverage Container Act* regulation to remove the exemption on milk containers; and**

- **as an immediate temporary initiative, revise the Regulation to remove the exemption on snack style dairy items (e.g. chocolate milk, boxed milk shakes) which should not be considered staple food products.**

Departmental response

3.118 *The Department agrees with the spirit of the recommendation, which is that milk containers are a significant portion of the solid waste stream in New Brunswick, and should therefore be a recycling priority. The Department will continue in its efforts to address milk containers.*

3.119 *The Department is currently engaged in a Memorandum of Understanding (MOU) concerning the recycling of milk packaging. It is felt that moving to implement this* [second part of the] *recommendation prior to the expiration of that agreement would not be appropriate. However, this approach along with several others will be considered should the MOU approach fail. Also, the Department will continue to act in accordance with the wishes of Government with respect to which foods (and their derivatives) should be considered "food staples".*

Conclusions on our second objective

3.120 The Department has not implemented recommendations made in our 1994 Report, despite their agreement to them at the time of our audit. Most are still applicable today.

3.121 The Department has not implemented a successful milk container recycling program.

Chapter 4
Department of Family and Community Services
Nursing Home Services

Contents

Background 59
Scope 61
Results in brief 62
Licensing nursing homes 63
Inspections 68
Enforcement 78
Policies and procedures 83
Reviewing and amending legislation, policies and procedures 87
Accountability 91
Overall conclusion 92

Department of Family and Community Services Nursing Home Services

Background

4.1 When an individual lives in a nursing home, the person, their family, their friends and society trust the facility to provide safe and proper care. New Brunswick has legislation requiring nursing homes to have a license and follow the operating standards. The purpose of our work was to see if government is enforcing this legislation.

4.2 "Nursing homes provide service to individuals whose care requirements exceed the support available from family and other community care providers, but who are not at the point of requiring hospital ... care" (Nursing Home Services - Annual Statistical Report). Nursing homes are privately owned by non-profit organizations, which are operated by volunteer boards of directors. There are sixty-one nursing homes in the Province providing approximately 4,100 beds. Nursing homes range in size; the smaller homes have less than fifty beds and the larger homes have more than one hundred beds. The largest nursing home in the Province has two hundred beds.

4.3 The government recognizes the significance of nursing homes and has control over them in the following ways.

- Government controls construction, renovations and the number of beds through legislative requirements and capital funding.
- Government licenses all nursing homes and inspects them to measure compliance with standards established to secure a safe environment and proper care.
- Government controls admissions to nursing homes. An individual is assessed and approved before admittance. The

eligibility assessment for admission looks at the individual's long-term health care and social needs.

- Government provides financial assistance to eligible nursing home residents and to nursing homes for pre-approved expenses. Individuals receive a separate financial assessment to determine their ability to pay for care requirements.

4.4 The *Nursing Homes Act* (Act), assented to in May 1982, states the Minister's authority and the duties of the nursing home's operator. The *General Regulation - Nursing Homes Act* (Regulation), effective since 1985, states additional requirements. Some of the legislative requirements are standards that nursing homes must meet. The standards cover areas such as: licensing, care services, medical and dental care, food service, resident records, written policies, financial reporting, employees and the building.

4.5 The Department of Family and Community Services (Department) is responsible for government's involvement with nursing homes. The Department is one of the government's largest, employing approximately 1,500 staff members within several different operating sections, including Nursing Home Services (NHS).

4.6 "Nursing Home Services is responsible for the nursing home program. It sets and monitors policies and standards, inspects nursing homes for licensure and provides subsidies for eligible individuals who cannot cover the full cost of nursing home care. In addition, Nursing Home Services provides consultation services to the nursing homes" (Nursing Home Services - Annual Statistical Report). The NHS budget is approximately $127 million. Most of these funds are distributed to nursing homes as residents' subsidies ($122 million in 2003). Approximately eighty percent of residents require government subsidy.

4.7 Nine staff members work within NHS in the Department's central office. We were told that their main activity is performing inspections and serving as liaison with the nursing homes. They also serve on committees; liaise with other groups within the Department (Budget and Financial Reporting, Audit Services and Long Term Care Services); and help address significant issues,

such as the strike in 2001 and the resident care needs project in 2002.

4.8 NHS is a mature program. The legislation was established in 1982, with few minor changes since then. There have been no newly established nursing homes since 1986 and the number of nursing homes has been stable since 1997.

4.9 As an Office, we are interested in issues involving the protection of vulnerable people and public safety. We provide information that can be used to hold the government accountable for legislation created to ensure the safety of the people of New Brunswick. Our interest in accountability for safety legislation led us to select the Nursing Home Services program for audit. This program is responsible for the safety of a vulnerable group, seniors and adults with disabilities, who may not be able to speak for themselves regarding the condition of their environment and the care they receive.

Scope

4.10 The objective for this audit was:

To determine if the Department of Family and Community Services has appropriate practices to:

- *ensure that licensed nursing homes are complying with the Province's legislation for nursing homes; and*
- *ensure the Province's legislation and the departmental policies for nursing homes are reviewed and amended on a regular basis.*

4.11 To focus our efforts, we developed seven criteria to use as the basis for our audit. We discussed them with the Department and it was agreed that they were reasonable. The criteria addressed the following:

- licensing nursing homes;
- conducting inspections to measure compliance with the operating standards;
- enforcement actions when nursing homes do not comply with the standards;
- policies and procedures for the program;
- reviewing and amending the legislation, policies and procedures; and

- being accountable by reporting on the effectiveness of the program for licensing nursing homes.

4.12 Our work included the following:

- reviewing relevant documents;
- interviewing staff members of the Department;
- visiting two nursing homes and observing a two-day departmental inspection at one of these homes;
- testing a sample of nursing home inspection files; and
- analyzing program information.

4.13 The audit did not evaluate the quality of the standards.

4.14 We compared the audit evidence against the audit criteria to develop the findings, conclusions and recommendations presented in this chapter.

Results in brief

4.15 The Department of Family and Community Services does not have appropriate practices to ensure that licensed nursing homes are complying with the Province's legislation for nursing homes. Licensing of nursing homes is not conditional upon compliance with the legislation. Issuing a license to a nursing home is an administrative task that does not incorporate inspection results or incidents reported by the nursing homes or the public. While all sixty-one nursing homes are licensed to operate, the intent of the legislation is not being applied because the license that is publicly displayed at nursing homes is not an indication that the nursing home has met the government's standards. In addition, there are inconsistencies between the legislation and licensing practices.

4.16 Comprehensive inspections are performed by registered nurses at all nursing homes to measure compliance with operating standards. We found the frequency of inspections to be inconsistent and inadequate, and the inspection report was not always issued promptly.

4.17 While follow-up on inspection results is done and sometimes results in the timely correction of infractions, we found the Department's enforcement actions are inadequate. As a result, there is a high level of non-compliance with the standards and it is rare that an inspector finds a nursing home complying with all of the standards.

4.18 The Department does not have documented policies and procedures for licensing and inspecting nursing homes and enforcing the legislation. We identified the need for policies and procedures in two additional areas: processing complaints reported by the public and addressing major incidents (such as infectious outbreaks or events involving the police, coroner or fire department) reported by the nursing homes.

4.19 The responsibility for reviewing the legislation and other documentation for the program is clearly assigned and it has been reviewed. The legislation was reviewed during 2001 and 2002 and the need for revisions was determined. The inspection report was reviewed, resulting in a revised report dated March 2001. The directives manual is currently under review.

4.20 The Province's legislation for nursing homes is in need of amendment. Despite the Department's own review of the legislation in 2002 identifying the need for revisions, amendments have not been made and none are scheduled. Our observations, including the inconsistent requirement for criminal record checks on employees in licensed facilities, indicate the need for changes.

4.21 The Department does not report on the effectiveness of the program for licensing nursing homes.

Licensing nursing homes

4.22 A license is required to operate a nursing home and it must be posted for public viewing. Operators of nursing homes must meet the requirements specified by the legislation (standards). Our first audit criterion addresses the licensing of nursing homes:

> *Licensing should be conditional upon compliance with the legislation and should incorporate the findings from an inspection process.*

4.23 To determine whether this criterion is met, we reviewed the relevant legislation, we examined the Department's process and documentation for issuing licenses, and we talked with staff members. Our findings include the following:

- all sixty-one nursing homes are licensed to operate;
- the nursing home license, which is posted for public viewing, does not mean the nursing home is meeting the standards;
- there are inconsistencies between the legislation and licensing practices; and

- documented policies and procedures for licensing nursing homes do not exist.

All sixty-one nursing homes are licensed to operate

4.24 To ensure all sixty-one nursing homes were licensed to operate, we studied the process for issuing licenses and we examined photocopies of the signed licenses issued to the nursing homes for the fiscal year ending 31 March 2004.

4.25 We are pleased that all sixty-one nursing homes were licensed to operate. We are also pleased that the licensing process is consistent for all nursing homes. Licenses are issued annually on a timely basis and more frequently if circumstances require the issuance of a new license.

The license does not mean the nursing home is meeting the standards

4.26 Licensing is an administrative function that is separate from the inspection process. Issuing the annual licenses to the nursing homes is a routine procedure. Each March, the licenses for all of the nursing homes are prepared, signed and mailed.

4.27 We believe the intent of the legislation is that licensing be conditional upon compliance with the standards, because the Act states that a license is subject to the terms specified by the Regulation. The Act gives the Minister authority to revoke a license if the operator of a nursing home fails to meet the requirements specified by the legislation and by the Department. The Act gives the Minister authority to appoint inspectors. And, the Act gives the inspectors authority to enter and inspect to ensure compliance with the requirements.

4.28 Licensing and inspecting for compliance used to be integrated functions. Each nursing home was inspected annually and the license was issued following the inspection. During 1997, changes were made to both the licensing and inspection processes. The licensing process changed so all licenses are now issued at the same time for the same period, the fiscal year. All nursing homes are no longer inspected each year. Exhibit 4.1 shows the number of inspections performed at nursing homes in each of the past three years. It indicates that 79% of the nursing homes were inspected in 2003.

Exhibit 4.1 - Licensed nursing homes and inspections performed

	2003	2002	2001
Licensed nursing homes (1)	61	61	61
Inspections performed (1)	48	47	53
Percentage of licensed nursing homes inspected	79%	77%	87%

All figures are provided on a fiscal year basis.

(1) Source: *Nursing Home Services - Annual Statistical Report*

4.29 While we were told that new nursing homes are inspected prior to licensing, opening a new nursing home is a rare occurrence and this alone does not integrate the two functions.

4.30 We believe the licensing process is inadequate because compliance information obtained by the Department during the year is not reviewed before issuing the licenses for the next year. For example, none of the following is reviewed: inspection results, major incidents reported by the nursing homes, complaints from the public and results of the work done by the Department's internal audit group. The licensing process could easily integrate information from all of these sources through a checklist completed by support staff. If all is well, the program director signs the license with confidence. However, if a nursing home were falling short in one or more areas, it would be detected through the checklist before the nursing home is licensed for the upcoming year.

4.31 Nursing Home Services - Annual Statistical Report 2003 provides the following definition for a licensed nursing home. "A private company, usually not for profit, which meets the provincial standards of licensure to provide nursing care services in order to meet the assessed needs of the residents." We think it is inappropriate to provide this definition to the public because the Department does not verify that the nursing home "meets the provincial standards" before issuing the annual license.

4.32 Licensing should be used to enforce the legislation and ensure compliance. Inspection results should support the issuance of every license.

Recommendation

4.33 The Department should ensure nursing homes are complying with all provincial nursing home standards before issuing a license.

Departmental response

4.34 *The Department will develop a Policy and Procedures Manual to support the licensing process of nursing homes. This work will begin during the fiscal 2004/05.*

There are inconsistencies between the legislation and licensing practices

4.35 The licensing practice is not reflective of the definition in the Act for a nursing home.

4.36 Section 1 of the Act provides this definition:

> *"nursing home" means a residential facility operated, whether for profit or not, for the purpose of supervisory, personal or nursing care for seven or more persons who are not related by blood or marriage to the operator of the home and who by reason of age, infirmity or mental or physical disability are not fully able to care for themselves but does not include an institution operated under the* Mental Health Act, *the* Hospital Services Act, *the* Hospital Act *or the* Family Services Act.

4.37 Using this definition, we identified facilities which should be licensed that are not. Retirement homes have become very popular with the increase in the senior population. Many retirement homes meet the definition of a nursing home stated in the legislation. By allowing facilities that meet the definition to operate without a license, the Department is not enforcing section 3(2) of the Act, which states it is illegal to operate without a license. The current practice is not consistent with legislation. The Department informed us that it does not intend to license retirement homes and that the legislation needs to be changed.

4.38 We also observed an inconsistency in the licensing of veteran nursing homes. (Nursing home services for veterans are federally funded.) There are four stand-alone nursing homes for veterans in the Province, and there are specified veteran beds in a few of the licensed nursing homes in less populated areas. Our concern involves the inconsistent licensing of the four veteran nursing homes. We were told that three of these are operated by a nearby hospital, thereby excluding them from the legislated definition of a nursing home and eliminating their need to be licensed. The fourth is operated by a non-profit organization,

therefore is not excluded from the definition, and hence is required to have a license. It does not seem reasonable that one veteran nursing home is licensed, and inspected for compliance with the provincial standards, while three others are not.

Recommendations

4.39 The Department should take immediate corrective action to comply with the legislation for licensing nursing homes which requires all facilities meeting the definition of a nursing home to be licensed. This corrective action may require changes to the practices, to the legislation or to both.

4.40 The Department should review its inconsistent practice of licensing nursing home services provided to veterans and make appropriate changes if necessary.

Departmental response

4.41 *The Department will review the legislation for licensing nursing homes and will undertake discussions with the Department of Justice for this task.*

Documented policies and procedures for licensing nursing homes do not exist

4.42 Policies and procedures establish rules to help ensure a program is provided according to the legislation and the program is delivered consistently. Since the legislation does not specify the duration of a license, a policy setting this fundamental requirement would be expected. Procedures for issuing a license to a nursing home would also be appropriate. There are no documented policies and procedures for licensing nursing homes.

Recommendation

4.43 The Department should develop documented policies and procedures to guide them in licensing nursing homes.

Departmental response

4.44 *The Department will develop a Policy and Procedures Manual to support the licensing process of nursing homes. This work will begin during the fiscal 2004/05.*

Conclusion

4.45 This criterion is not met. Licensing is not conditional upon compliance with the legislation. Issuing a license to a nursing home is an administrative task that does not incorporate inspection results or incidents reported by the nursing homes or the public. The intent of the legislation is not being applied because the license that is publicly displayed at nursing homes is not an indication that the nursing home has met the government's standards. And, there are inconsistencies between the legislation and licensing practices.

Inspections

4.46 Legislation sets out the operating requirements for nursing homes. We refer to them as "standards". The standards relate to:

- resident services (resident care and the components of a comprehensive care plan, food service, medication management, physician services, the use of restraints, etc.);
- human resources (nursing home employees, their orientation and training);
- the environment (the safety of the building, equipment and surroundings, etc.); and
- administration (license, board of directors, policies, resident records, financial reporting, etc.).

4.47 The legislation states that a license is subject to these standards. The legislation gives the Minister authority to appoint inspectors. And, the legislation gives the inspectors authority to enter and inspect to confirm compliance with the standards. These facts serve as the basis for our second criterion:

> *Inspections of nursing homes should be performed to measure compliance with legislation.*

4.48 In assessing the effectiveness of the Department's inspection of nursing homes, we examined:

- the assignment of resources to inspecting (nursing home inspectors);
- the planning of inspections (how they are prioritized and scheduled);
- how inspections are done; and
- how inspection results are documented and reported.

4.49 When an inspection reveals a standard that is not met, it is labelled an "infraction".

Nursing home inspectors - the assignment of resources to inspecting

4.50 We wanted to know if the Department had assigned resources to inspecting nursing homes, and if so, were inspections being done by qualified staff members who were trained. We are very pleased with the following findings:

- Four positions are assigned inspection responsibilities. Each of the four inspectors is aware of their responsibilities for planning, conducting and documenting inspections and was actively performing inspections at the time of our audit. In

addition to their primary role of inspecting, these staff members have other responsibilities. These include consulting and corresponding with the nursing homes and serving on committees, which address challenges or help advance the program.

- The authority to inspect nursing homes is clearly assigned to the inspectors. Each of the four inspectors has identification indicating their authority to inspect.

- Inspectors are qualified and trained for their work. Each of the four inspectors is a registered nurse. New inspectors receive on-the-job training before being given full responsibility to inspect a nursing home. At the time of our audit, all four inspectors had over two years of experience inspecting nursing homes. Two of the inspectors had worked in a nursing home and this experience helps ensure the Department's expectations and recommendations are practical.

Planning - how inspection work is prioritized and scheduled

4.51 We wanted to know if the inspection coverage and frequency are adequate and if inspection work is appropriately prioritized and scheduled. Our findings include the following:

- all nursing homes are inspected;
- the frequency of inspections is inconsistent and inadequate; and
- inspection work is not prioritized.

All nursing homes are inspected

4.52 We are pleased with the inspection coverage. Each nursing home is assigned to one of the four inspectors and all sixty-one nursing homes are inspected. We are also pleased that the inspectors have an inspection schedule to guide their work. However, there is no process in place to review and approve the annual inspection schedule.

4.53 We examined the last inspection date for each nursing home to determine the age of the inspection. We made the following observations on inspections performed as of 31 December 2003:

- all licensed nursing homes were inspected within the previous nineteen months (The nursing home having the oldest inspection was inspected again before we completed our audit.); and
- fifty-one of the sixty-one nursing homes were inspected during the calendar year 2003.

The frequency of inspections is inconsistent and inadequate

4.54 The legislation does not state a frequency for inspecting and the Department does not have a policy regarding the frequency of inspections for nursing homes.

4.55 We examined the inspection dates, for the past three inspections at each nursing home, and found the frequency of inspections was not consistent. While some nursing homes appear to be inspected annually, others are not.

4.56 We determined the amount of time between the last two inspections at each of the sixty-one nursing homes and observed the following:

- the time between the inspections ranged from nine to twenty-one months;
- two nursing homes had twenty-one months between their inspections;
- over one and one-half years passed between the last inspections at ten nursing homes; and
- only nine or ten months passed between the inspections at three nursing homes.

4.57 We believe nursing homes should be inspected at least annually. This expectation is practical given government's inspection frequency for day care facilities and restaurants. It is also reasonable given other governments' inspection frequency for nursing homes. In Nova Scotia, nursing homes must be inspected at least twice each year. In Ontario, nursing homes must be inspected at least once each year.

Inspection work is not prioritized

4.58 Inspection work is not prioritized using risk management. A risk management approach would result in more frequent and/or in-depth inspections in nursing homes assessed as having a higher risk. Our review of past inspection dates indicated the time duration between inspections was not related to the size of the nursing home or the number of infractions experienced in the past.

4.59 Size and risk are often related. We consider larger nursing homes to have a higher risk due to the number of residents involved. Thirteen of the sixty-one licensed nursing homes have one hundred or more beds. Two of these larger nursing homes were not inspected during 2003.

4.60 The following observations involve nursing homes having 100 or more beds. They are cases where we believe the time between inspections was excessive.

- Twenty-one months passed between inspections in one nursing home. An inspection in February 2002 reported four infractions. An inspection in December 2003 reported seven infractions.

- Eighteen months passed between inspections in another nursing home. An inspection in March 2002 reported two infractions. An inspection in September 2003 reported four infractions.

- Seventeen months passed between inspections in another nursing home. An inspection in June 2001 reported four infractions. An inspection in December 2002 reported five infractions. No subsequent inspection had been done as of December 2003.

4.61 Performance and risk are often directly related. We consider nursing homes that have several infractions to have a higher risk because they are not meeting the standards. Since follow-up inspections are not done, a prompt annual inspection is warranted to ensure corrective action has occurred.

4.62 The following observations involve nursing homes we feel have higher risk due to their poor compliance performance. They are examples where we believe the time between inspections was excessive.

- The inspection of one nursing home in February 2002 reported seven infractions. They involved resident medical records and incident reports, prescribed medications, basic care supplies, monitoring the temperatures of food, and employee records. The next inspection in September 2003, nineteen months later, reported five infractions.

- The inspection of another nursing home in November 2000 reported seven infractions. They involved the storage of medication and cleaning products, the use of restraints, resident care plans and records, employee records and training, and dietary standards. The next inspection in January 2002, fourteen months later, also reported seven infractions. This time they

involved the storage of cleaning and care products, the use of restraints, employee records, monitoring the temperatures of food and refrigerators, an unmet order from the Fire Marshal regarding the sprinkler system, and the frequency of their Health and Safety meetings. The next inspection in September 2003, twenty months later, reported nine infractions.

- The inspection of another nursing home in November 2001 reported eight infractions. They involved monitoring the temperature of the hot water used by residents, the storage of hazardous products and the safety manual for these products, having more than fifteen hours between supper and breakfast, the use of restraints, resident activities, and the board of directors. The next inspection in March 2003, almost sixteen months later, reported nine infractions.

4.63 Our last significant observation regarding the planning of inspections involves the timing of inspections. Inspections are not performed during the month of July or the first three weeks of August. Since this is a common vacationing time, this could be a period of higher risk for nursing homes. For example, if experienced staff members in the nursing homes are replaced with temporary workers, who may not be as familiar with the nursing home, the residents, their care and the standards, then the risk of non-compliance is greater. We believe inspections should be conducted throughout the year.

Recommendations

4.64 The Department should establish a minimum frequency for nursing home inspections.

4.65 The Department should implement a formalized risk management approach for prioritizing nursing home inspections.

4.66 The Department should ensure the annual inspection schedule is approved. The inspection schedule should ensure inspections are planned throughout the entire year, including the summer months.

Departmental responses

4.67 *The Department will develop a Policy and Procedures Manual to support the inspection process of nursing homes. This will include the frequency of inspections of nursing homes. This work will begin during the fiscal 2004/05.*

4.68 *A risk management approach for the inspection and monitoring of nursing homes will be implemented in fiscal 2004/05 and will ensure that* [inspectors] *have an inspection schedule to guide their work.*

4.69 *A global schedule of inspections does exist. The Director has approved the 2004/05 schedule. Inspection scheduling practices have been changed and inspections did occur this summer.*

Conducting inspections

4.70 We shadowed an inspector during the entire inspection process for one nursing home. We were present while the inspector prepared for the inspection; we accompanied the inspector during the two-day inspection; and we attended the post-inspection meeting. We also spoke with each of the other inspectors and reviewed some of their working papers and inspection reports. We found the following:

- nursing home inspections are very comprehensive;
- there are a few weaknesses in the inspection process; and
- inspections are done in a consistent manner.

Nursing home inspections are very comprehensive and measure compliance with the legislation

4.71 During the week before an inspection, the inspector prepares by reviewing information on the nursing home, preparing documentation to take and informing the nursing home of the timing of their inspection. An information package is faxed to the nursing home requesting the availability of specific information and staff members.

4.72 The actual inspection is usually a two-day process; sometimes it takes a third day. It is very thorough and includes the following activities:

- physically examining one resident of the nursing home and observing while staff provide personal care;
- inspecting areas including: resident rooms, the kitchen, dining areas, the medication room, bathing areas, laundry area, maintenance and boiler rooms, storage areas and common areas;
- interviewing some staff members (managers and directors) and talking with residents;
- reviewing records: resident records, employee files, staff training records and fire drill records;
- reviewing reports regarding paid nursing hours; temperatures of refrigerators, prepared food and hot water; maintenance work

on wheel chairs and lifts; financial status of residents' clothing and comfort allowances; and

- reviewing manuals on operating policies and procedures, hazardous products and minutes from meetings.

4.73 At the end of the inspection that we observed, the inspector met with the nursing home's management to inform them of the results. In addition to discussing the infractions and suggesting improvements, the inspector reported positive findings and observations.

4.74 We studied the legislation before the inspection and from our observations we conclude that inspections do measure compliance with the legislation.

Weaknesses noted in the inspection process

4.75 There are no documented policies and procedures for the inspection process. We observed the following weaknesses resulting from the lack of appropriate policies and procedures.

4.76 Inspectors notify nursing homes a few days in advance of their inspection. Normally inspections are more effective when there is no notification. The element of surprise is important to obtaining a true representation of operations. While we understand advance notice results in the inspection being more convenient for both the nursing home and the inspector, it provides the opportunity for the nursing home to "prepare" for the inspection and it may inhibit an inspection of the true operations. Conducting surprise inspections periodically could improve day-to-day compliance with the standards, as the nursing homes would know the inspector might arrive any day.

4.77 Sample selection is often done by the nursing home, thereby reducing the value of inspection. By giving the nursing homes advance notice of inspection and the freedom to choose the files and documents that the inspector will review, it is possible for the nursing homes to select those that would not result in infractions.

4.78 For example, in the pre-inspection requirements, which are faxed to the nursing homes in advance of the inspection, the inspector may state the need to examine five personnel files for staff members, working in various areas, who were hired within the past year. When the inspector arrives, the files are ready for review. However, the nursing home is aware the standards state that a

medical examination must be obtained before hiring someone. The nursing home has the opportunity to select files that meet the standard. A second example is the selection of the resident for the inspector to examine. There is a risk that the nursing home may selectively choose a resident whose examination would result in no infractions.

4.79 In order to ensure objective observations, the inspector should select the personnel files to be reviewed, the resident to be examined, and the other documents to be examined. We believe there is a need for documented guidance on selecting sample items and determining sample size and composition.

4.80 There are increased risks of incompleteness and inconsistency when procedures are lacking. For example, the bedside audit (examining a resident) takes a significant amount of time and involves a multitude of observations, yet results in the verification of only one standard. By talking with the resident, the inspector obtains information on their needs and the care being received. By observing the nurse giving the resident their bath and helping the resident get dressed and ready for the day, the inspector obtains information on the care being provided. By later reviewing the resident's file, the inspector obtains further information on the needs of the resident and the care planned. By integrating all of these observations and using their professional judgment, the inspector is able to assess whether the care cycle is appropriate and complete and determine if the standard is met. There is no documented guidance for conducting the bedside audit.

4.81 To ensure the complete and consistent verification of the standards, we believe each standard on the inspection report should have documented requirements to guide the inspector in ensuring the standard has been satisfied. Otherwise, the Department is at risk of investing its resources in inspections that do not properly measure compliance with legislation.

Inspections are done in a consistent manner

4.82 Without documented policies and procedures guiding the inspection process, there is an increased risk of inconsistency in how inspections are performed. While we did observe some minor inconsistencies, we are pleased to report there are practices in place to enhance consistency and, overall, inspections are conducted in a consistent manner. The following findings support our conclusion.

- New inspectors receive on-the-job training that includes shadowing a co-worker and then being shadowed.
- Common forms are used by all four inspectors when preparing for, conducting and documenting inspections.
- Inspection review meetings are held regularly to discuss inspection results and enhance consistency in reporting infractions.
- Our review of the last round of inspection reports indicated there is consistency in the number of infractions reported by each of the four inspectors.

Recommendations

4.83 The Department should develop documented policies and procedures to guide the inspectors in conducting consistent inspections at nursing homes. Monitoring practices should be developed to ensure the policies and procedures are followed and updated as needed.

4.84 The Department should conduct surprise inspections periodically to reduce the risk that nursing homes will "prepare" for an inspection when advance notice is given.

4.85 The Department, not the nursing home, should select the resident to be examined, the personnel files to be reviewed, and the other documents to be examined during the inspection of a nursing home.

Departmental responses

4.86 *A number of activities currently exist to support nursing home inspection consistency. However, the Department agrees to develop a Policy and Procedures Manual to support the inspection process. This work will begin during the fiscal 2004/05.*

4.87 *The Department agrees to conduct periodic surprise inspections.*

4.88 *Currently in most situations, the* [inspector] *will choose the sample of files to be reviewed. In future, all samples will be chosen by the* [inspector].

Documenting and reporting inspection results

4.89 After conducting the inspection and discussing their findings at the inspection review meeting, the inspector prepares the

inspection report that is signed by the program director and issued to both the nursing home's administrator and the board of directors. The nursing home must respond in writing, reporting their corrective measures for each infraction. While our observations include several positive findings concerning the documenting and reporting practices, we did identify areas needing improvement.

Inspections are documented consistently

4.90 We are pleased that a common inspection report is consistently used by all four inspectors and that the completed report is issued to the appropriate people. The inspection report is a comprehensive document that includes a compliance schedule and a list of required external inspections, in addition to the nursing home standards. Throughout the report, there are references to the legislation demonstrating the authority for the requirements. It uses a checklist approach, which is an efficient way to report inspection results. While the inspection report is a very long document, containing over thirty pages and over two hundred attributes for verification, it is well organized and presented. The document is both relevant and understandable.

Completeness of the inspection report

4.91 To ensure completeness of the inspection report, we traced relevant sections of the Act and the Regulation to the inspection report. We are pleased that the inspection report covers all the areas set out in the legislation.

4.92 However, due to the nature of the inspection report, we are unable to conclude if complete inspections are always done. When preparing the report, exception reporting is used and one cannot evaluate completeness when exception reporting is used.

There are a couple of areas needing improvement

4.93 The length of time passing between the inspection and the issuance of the inspection report is too long in many cases.

4.94 While there are no written policies and procedures about documenting inspections, the Department expects that the nursing home will receive their inspection report within a month. We tested a sample of twenty-four inspection reports issued over the past two years and found that inspection reports were issued from eight days to six months following the inspection. Only seven of the twenty-four inspection reports had been issued within the expected thirty days. Eleven of the twenty-four inspection reports had been issued within thirty to sixty days. For six of the twenty-four inspection reports, more than two months had passed before its

issuance. This is not appropriate. The timeliness of reporting needs improving.

4.95 There are a few formatting attributes that are frustrating and time-consuming when preparing the inspection report. These inconveniences not only take a little more time when preparing the report, but they also require that the final inspection report be carefully reviewed by the inspector before it is given to the director to issue to the nursing home. We brought these matters to the attention of senior staff members of the Department.

Recommendations

4.96 The Department should ensure the timely reporting of inspection results.

4.97 The Department should review their inspection reporting process and address areas of inefficiency and inconsistency.

Departmental response

4.98 *The Department agrees to develop a Policy and Procedures Manual to support the inspection process. Reporting of inspection results and the process will be included in the manual. This work will begin during the fiscal 2004/05.*

Conclusion

4.99 This criterion is partially met. While comprehensive inspections are performed by registered nurses at all nursing homes, we found the frequency of inspections to be inconsistent and inadequate, the inspection report was not always issued promptly, and there are no documented policies and procedures for the inspection function.

Enforcement

4.100 Inspections by themselves only measure compliance with the standards. True value is obtained when deficiencies are both identified and corrected and when future deficiencies are prevented as a result of the inspection program. So, what happens when the inspection of a nursing home reveals infractions? Are infractions followed-up to ensure correction and compliance? What are the ramifications for non-compliance? While inspections measure compliance, the enforcement actions ensure compliance. Our third criterion looks at the enforcement process:

> *Enforcement actions should be taken when nursing homes do not comply with legislation.*

4.101 The Act gives the Department authority to enforce the standards by revoking a nursing home's license and by refusing to

renew a license. It also provides authority for the appointment of a trustee to replace the operator of a nursing home when a license is revoked or refused. We wanted to know what happens following an inspection that indicates some standards are not met and if the legislated enforcement authority is exercised. Our findings include the following:

- there is a high level of non-compliance with the standards;
- repeat infractions indicate the nursing homes are not taking proper corrective action;
- the Department does have some enforcement procedures;
- enforcement actions are inadequate; and
- the Department is not using its legislated authority to enforce the standards.

There is a high level of non-compliance with the standards

4.102 The standards, which are stated in the legislation, have not changed significantly for twenty years and the same nursing homes have operated since 1986. From this perspective, this is a mature and stable program. While we were not anticipating full compliance for all nursing homes, we were expecting a very high level of compliance because of the stability of the program and the advance notice of inspection given to the nursing homes. We are disappointed in our findings.

4.103 The following observations indicate that there is a high level of non-compliance. We made these observations when reviewing summary information, provided by the Department, on the past three inspections at each of the sixty-one licensed nursing homes. We verified the accuracy of this information on a test basis. In reviewing the number of infractions reported from these 183 inspections, we found the following.

- Only two of the 183 inspections had no infractions. Two different nursing homes each had one inspection with no infractions.

- Seventy-three of the 183 inspections (40%) had five or more infractions.

- Ten of the 183 inspections had ten or more infractions. Ten different nursing homes each had one inspection with ten or more infractions. The greatest number of infractions reported was twelve.

- Only seventeen of the sixty-one nursing homes (28%) consistently had less than five infractions reported in each of their past three inspections.

- Seventeen of the sixty-one nursing homes (28%) had five or more infractions for two consecutive inspections. Six of these had five or more infractions in each of their past three inspections.

4.104 Common infractions we observed from our review of thirty-six inspection reports related to standards for:

- obtaining a medical report for potential staff members before hiring them;
- using restraints on residents;
- practicing fire drills monthly;
- monitoring the temperatures in refrigerators and of food served;
- the residents' care plans;
- the storage of cleaning products and other hazardous products; and
- the preventative maintenance program for equipment. Residents use a lot of specialized equipment. Their beds are adjustable and have side rails and locking wheels. Most residents use wheelchairs. Lifts help when moving some residents from their bed or chair and in and out of the bathtub. A preventative maintenance program is important to the safety of the residents and staff. It ensures all wheelchairs, lifts, beds, electrical appliances and other equipment are in proper condition for safe use.

Repeat infractions indicate the nursing homes are not taking proper corrective action

4.105 When there was non-compliance with the same standard for two consecutive inspections at the same nursing home, we refer to it as a "repeat infraction". A repeat infraction indicates the nursing home did not take proper corrective action when the non-compliance was detected and reported to them through the inspection process.

4.106 We tested a sample of twelve nursing homes that had five or more infractions on their last inspection report. We reviewed their past three inspection reports to identify repeat infractions in their past two inspections. We are disappointed with the following findings.

- Twenty-two of the twenty-four inspection reports had at least one repeat infraction.

- One of the largest nursing homes in the Province had six infractions in its 2003 inspection report; five of the six were repeat infractions. They involved the use of restraints, resident care plans, the preventative maintenance program for equipment, the composition of the admission committee and providing basic care supplies.

- Another large nursing home, with over one hundred beds, had ten infractions in its 2003 inspection report; three of the ten were repeat infractions. They involved the accessibility of hazardous products, the provision of basic care supplies and charging some residents more than the approved rate.

- A medium-sized nursing home had five infractions in its 2003 inspection report; three of them were repeat infractions. They involved the preventative maintenance program and safety manuals.

- One nursing home had an infraction relating to the improper storage of cleaning products in each of three consecutive inspection reports. (The cleaning products were accessible to the residents, which could be very harmful if the product was ingested or spilled.)

- One nursing home had an infraction relating to their preventative maintenance program in each of three consecutive inspection reports prepared over four years.

- One nursing home had the same two infractions in each of three consecutive inspection reports we examined. One infraction related to the residents' care plans and the other to the composition of the board of directors.

The Department does have some enforcement procedures

4.107 While they are not documented, the Department does have some enforcement procedures that are understood by staff members. There is a process for following up on infractions found during an inspection. In addition, two form letters are used when a nursing home fails to correct the deficiency and comply within the allowed time.

4.108 Sometimes, the process works well. We tested a sample of twelve nursing homes that had several infractions. We reviewed their past three inspection reports to determine if the nursing home had properly corrected their infractions and if the corrections were made promptly within the assigned period. Our testing indicated that seventeen of the thirty-six inspection files (47%) had documentation showing the nursing home had taken proper corrective actions to address their infractions. Fourteen of these had documentation indicating the nursing home had taken corrective actions within the time allowed.

Enforcement actions are inadequate

4.109 While our findings indicate enforcement actions are sometimes successful, our comments above on the high level of non-compliance with the standards and the occurrences of repeat infractions are indicators that enforcement actions are inadequate. The following findings indicate that infractions are not always corrected and not corrected by the assigned time.

- Nineteen of the thirty-six inspection files tested (53%) did not have documentation showing the nursing home had taken proper corrective actions to address all of their infractions.

- Twenty-two of the thirty-six inspection files tested (61%) did not have documentation showing the nursing home had properly corrected their infractions within the time permitted.

4.110 The responsibility for enforcement rests primarily with the inspectors. Once the inspectors have issued inspection reports showing infractions, it is their job to follow-up with the nursing home. However, without documented policies and procedures stating the Department's position regarding non-compliance to support their enforcement efforts, it is very difficult to obtain compliance from a nursing home that chooses not to comply. Current enforcement efforts are limited to letters to the nursing home to remind it of the non-compliance and to request immediate attention. These enforcement procedures stop at the director's level and there are no enforcement procedures involving the Minister of the Department.

The Department is not using its legislated authority to enforce the standards

4.111 Standards are established to ensure a level of safety and care. The Act gives the Department the responsibility and the authority to enforce the standards. Significant enforcement actions might include: revoking a license, not renewing a license, issuing a

temporary license and publicly reporting nursing homes who fail to comply. None of these are being used, and none have been used for at least the past four years. There are no ramifications for non-compliance.

4.112 The Department does not have an enforcement policy, or documented procedures regarding enforcement. Typically, an enforcement policy describes the sanctions exercised to bring about compliance with the standards and states the ramifications of not complying. Documented enforcement procedures usually specify the roles and responsibilities of the individuals involved, along with the timing of actions.

Recommendations

4.113 To protect the health and safety of nursing home residents better, the Department should establish an enforcement policy that ensures licensed nursing homes meet the standards.

4.114 The Department should develop and document procedures for enforcing the standards. Using temporary licenses and publicly reporting inspection results should be considered as enforcement actions.

4.115 The Department should monitor its enforcement actions to ensure all licensed nursing homes comply with the provincial standards for safe and proper care.

Departmental response

4.116 *The Department agrees with these recommendations and will address them through a Nursing Home Policy and Procedures Manual for the Enforcement of Standards. This work will begin during the fiscal 2004/05.*

Conclusion

4.117 This criterion is partially met. Follow-up on inspection results is done and sometimes results in the timely correction of infractions. However, the Department is not using its legislated authority to enforce the standards. As a result, there is a high level of non-compliance with the standards and it is rare that an inspector finds a nursing home complying with all of the standards.

Policies and procedures

4.118 Policies and procedures document the rules of a program and describe the proper steps in performing tasks. Not only do policies and procedures inform staff members how to fulfill their day-to-day responsibilities successfully, but they also provide a

basis for monitoring activities to ensure consistency in operations. Our fourth criterion involves policies and procedures:

> *Policies and procedures for licensing and inspecting nursing homes and enforcing the legislation should be documented and followed.*

4.119 Our findings include the following:

- the Department does not have documented policies and procedures for licensing and inspecting nursing homes and enforcing the legislation;
- we identified two additional areas where policies and procedures are needed; and
- the monitoring within the program needs improving.

No documented policies and procedures

4.120 The Department does not have a policies and procedures manual for the program to guide central office operations, such as licensing and inspecting nursing homes and enforcing the legislation. Several of our observations demonstrating the need for policies and procedures regarding the Department's legislated responsibilities are reported under our first three criteria. Some of the results of not having policies and procedures that we identified include the following:

- licensing is not being used to its potential to enforce the legislation and ensure compliance;
- the frequency of inspections is inconsistent and inadequate;
- there is inconsistency in the timely reporting of inspection results; and
- there is a high level of non-compliance with the standards, and repeat infractions indicate the nursing homes are not taking proper corrective action.

4.121 We have made recommendations to address these deficiencies.

Two additional areas where policies and procedures are needed

4.122 We believe the Department also needs policies and procedures for addressing complaints reported by the public and major incidents (such as infectious outbreaks or events involving the police, coroner or fire department) reported by the nursing homes. Given the Department's limited presence in the nursing homes, complaints and incidents reported to the Department could be key indicators of problems or risks requiring attention.

4.123 There is no formal process for addressing complaints received from the public to ensure they are handled promptly, properly and consistently. And, complaints are not monitored to identify trends with specific nursing homes or with specific standards. While our work in this area was limited, the Department told us that they respond to all legitimate complaints and they are developing a formalized method of processing complaints.

4.124 Section 19 of the Act states, *"The operator of a nursing home shall notify the Director as soon as possible of any major incident or accident that affects or may affect the health and safety of the residents or staff."* While the Department does have a Directive to the nursing homes regarding reporting major incidents, it does not have documented procedures for their own work regarding major incidents.

4.125 Through our interviews with staff members and our review of some reports, we can conclude the Department has a process for receiving major incident reports from the nursing homes, following-up on the incident with the nursing home and documenting the incident. However, we observed the following weaknesses in the Department's processing of major incident reports:

- major incident reports are not logged in a master list when received to ensure proper attention;
- while there is a form for documenting major incidents reported by the nursing homes, it is not consistently used by all inspectors;
- the Department does not monitor major incidents reported by the nursing homes to identify trends; and
- major incident reports are not reviewed as part of the annual licensing process.

4.126 The legislation requires that all major incidents be reported to central office, but does not define a "major incident". A policy defining a major incident would be appropriate. In addition, procedures regarding how central office is to address, document and monitor major incidents would be appropriate.

Recommendations

4.127 The Department should develop documented policies and procedures to ensure complaints received from the public are investigated promptly, documented consistently, monitored to identify trends and considered during the licensing process. The

Department should monitor compliance with the documented procedures to ensure the proper processing of complaints received from the public.

4.128 The Department should define "major incidents" and develop documented policies and procedures to ensure incidents reported by the nursing homes are addressed promptly, documented consistently, monitored to identify trends and considered during the licensing process. The Department should monitor compliance with the documented procedures to ensure the proper processing of major incidents reported by the nursing homes.

Departmental responses

4.129 *The Department agrees to develop a documented process for dealing with complaints from the public. Work is already in progress on this area and it will include a monitoring mechanism.*

4.130 *A policy does exist for "major incidents". The policy was reviewed in the summer of 2004. The Department agrees to further monitor major incidents that are reported by nursing homes.*

Monitoring within the program needs improving

4.131 Monitoring responsibilities for the program are assigned to the director and some good procedures are in place. They include: regularly held staff and inspection review meetings; reviewing the circulation file containing all correspondence for the program leaving the Department; and director access to the inspectors' daily schedules. In addition, once or twice during each of the past four years, the infractions were reviewed and a memo was issued to all nursing homes informing them of a few problem areas and offering helpful information. Some monitoring is also done through the production of the Department's annual statistical report.

4.132 However, some monitoring procedures that we would expect are not done. Examples of appropriate monitoring tasks, that are not done, include the following:

- the inspection report should be reviewed to determine the nursing home's compliance with the standards before the license is issued;
- the inspection schedule should be approved and monitored to ensure complete coverage and appropriate frequency of inspection;
- inspection files, containing inspection reports and follow-up, should be reviewed periodically to ensure proper enforcement,

consistency of the work done by the four inspectors and an overall quality in work performance; and

- non-compliance with the standards, major incidents reported by the nursing homes, and complaints received from the public, should be monitored and summarized to identify trends so timely corrective actions can be taken where appropriate (monitoring major incidents and complaints provides the opportunity to correlate these incidents with infractions noted during the inspections).

4.133 With the absence of policies and procedures that serve as a basis for monitoring, an adequate monitoring system has not been established. Without adequate monitoring of the program, problems may not be identified (and hence not corrected) in a timely fashion.

Recommendation

4.134 The Department should develop sufficient appropriate monitoring procedures for the nursing home services program.

Departmental response

4.135 *Monitoring does currently exist within the Nursing Home Services Program. These activities will be reviewed and enhanced where necessary.*

Conclusion

4.136 This criterion is not met. The Department does not have documented policies and procedures for licensing and inspecting nursing homes and enforcing the legislation.

Reviewing and amending legislation, policies and procedures

4.137 Since the establishment of the legislation in the early 1980s, the role and clientele of nursing homes have changed. In the mid 1990s, the change in the eligibility criteria for entering a nursing home led to the population becoming, on average, more frail. Nursing homes have changed from being "retirement homes" to being "extensions of hospitals". Since nursing homes now have a different role serving a different clientele, we wanted to ensure that the program documentation had been reviewed and revised in response to these and other changes.

4.138 Our criteria were:

Regular reviews of the legislation, policies and procedures for Nursing Home Services should be conducted; and

necessary changes to the legislation, policies and procedures for Nursing Home Services should be made in a timely manner.

4.139 As reported earlier, our findings indicate that there are no documented policies and procedures for the program. Therefore, in determining whether these criteria are met, we reviewed other information such as the inspection report used by the Department and the directives manual prepared for the nursing homes, in addition to the legislation.

4.140 In determining whether reviews and amendments are done to the legislation, inspection report and directives manual, we examined the current documents and older versions where possible. The Department provided us with information on changes made to these documents within the past ten years. We talked with staff members. And, we reviewed working papers regarding reviews. Our findings include the following:

- the responsibility for reviewing the program's documentation is clearly assigned and it is reviewed;
- the legislation is in need of amendment; and
- the directives manual needs a thorough review and revision. The Department is currently working on this.

The program's documentation is being reviewed

4.141 While there is no policy for reviewing and amending the legislation and other documentation for the program, we are pleased the responsibility for reviewing the information is clearly assigned to one of the inspectors and it is being reviewed.

4.142 In conducting the review, the Department established a committee and obtained comments from the nursing homes and from coworkers within Nursing Home Services. Information on nursing home operations in other provinces was also considered. We are pleased that each of the documents we considered significant to the program was reviewed. The inspection report was reviewed and resulted in a revised inspection report dated March 2001. The legislation was reviewed during 2001 and 2002 and the need for revisions was determined. And, the directives manual is currently under review.

The legislation needs amendment

4.143 A few administrative amendments were made; however, there have been no major amendments to the legislation since its creation in 1982-85. We identified the following two significant inconsistencies, which clearly indicate the legislation needs amendment.

4.144 Employees of nursing homes are not required to have criminal record checks. Employees of other regulated facilities licensed by the Department (such as day care facilities, special care homes and community residences) are required by legislation to have criminal record checks. In our opinion, the Department is not providing adequate protection by not requiring the criminal record check on employees in nursing homes.

4.145 The Department has a policy regarding criminal record checks. It is dated February 2002 and states, "This policy has been developed to ensure that programs and services funded and/or approved by F.C.S. establish and maintain practices which protect children and vulnerable adults from being ... abused." The policy states where it applies and where it does not. There is no mention of nursing homes. Based on the purpose of the policy as stated in the preamble, it would be appropriate for nursing homes to be included.

4.146 The second inconsistency involves the definition of a "nursing home". As reported earlier under our first criterion, our findings under licensing indicate inconsistencies between current practice and legislation, thereby demonstrating the need for review.

4.147 Departmental correspondence, dated April 1999, listed nine proposed changes to the Regulation. The suggestions included: language and terminology needing to be updated, terms requiring definition (such as "incident") and topics needing to be addressed (such as notifiable disease and oxygen). Again in 2002, the Department determined the need to revise the legislation. Additional areas for change included: licensing, care plans, sections that could be deleted and more terms needing definitions. No amendments have been made and we were told that none are likely in the near future.

The directives manual needs a thorough review

4.148 The Directives Manual for Nursing Homes was created along with the legislation in the early 1980s. This massive accumulation of guidelines, policies, program information, procedures, protocols, forms, reports and sample contracts is provided to all nursing homes.

4.149 Our observations regarding the directives manual clearly indicate the need for its revision. The volume of information, the

manner in which it is organized and inconsistencies in terms impair the usefulness of the information presented in the manual.

4.150 The last major review and revision of the manual occurred in 1995. The Department recognizes the need for another major revision, and has been working on revising the manual since early 2002, a period of over two years. The Department told us that they expect a fully revised manual to be ready for circulation in the summer of 2004. The usefulness of the manual will be enhanced if reviews and revisions are done regularly to ensure the information presented in the manual is relevant.

Recommendations

4.151 The Department should review the legislation for nursing homes and initiate amendments as appropriate.

4.152 The Department should expand the application of its policy regarding criminal record checks to include the employees of nursing homes.

4.153 The Department should complete the revision of the directives manual.

4.154 The Department should develop policies and procedures for reviewing and amending the legislation, policies and procedures for Nursing Home Services.

Departmental responses

4.155 *A preliminary review of the Nursing Homes Act and Regulations has been carried out within the Department. The Department will undertake discussions with the Department of Justice for this task.*

4.156 *... a policy regarding criminal record checks will be developed and implemented.*

4.157 *The Department has completed the revision of the Directives Manual and new copies will be provided to the nursing home sector in September. Officials of Nursing Home Services will respond to questions from the nursing home sector at their Administrators meeting which will be held in mid September 2004.*

4.158 *The Department agrees to develop Policies and Procedures for reviewing and amending the legislation, policies and procedures for Nursing Home Services.*

Conclusion

4.159 Our first criterion in this section is met. The responsibility for reviewing the legislation and other documentation for the program is clearly assigned and it has been reviewed. The legislation was reviewed during 2001 and 2002 and the need for revisions was determined. The inspection report was reviewed, resulting in a revised report dated March 2001. The directives manual is currently under review.

4.160 Our second criterion is partially met. Necessary changes to the program's documentation are not always done in a timely manner. While amendments were made to the inspection report, no significant changes have been made to the legislation since its creation in the early 1980s. The directives manual has been under review for over two years and the review is not complete.

Accountability

4.161 Reporting on the effectiveness of the program for licensing nursing homes is a component of being accountable. Section 13(2) of the *Auditor General Act* mandates our Office to report cases in which we have observed that satisfactory procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs. This serves as the basis for our final criterion:

> *The Department should report on the effectiveness of the program for licensing nursing homes.*

4.162 Appropriate reporting procedures provide information for determining whether a program is meeting its objectives. Objectives, goals and performance indicators with monitoring procedures are important for any program. To determine whether this criterion is met, we gathered information to address the following questions:

- are there performance indicators with monitoring procedures for the program? and
- does the Department have relevant and accurate reporting on the effectiveness of the program?

Are there performance indicators with monitoring procedures for the program?

4.163 The Department informed us that they do not have goals or performance indicators with monitoring procedures for the program for licensing and inspecting nursing homes. While the Department is properly documenting inspections, they are not monitoring and reporting compliance performance.

Does the Department have relevant and accurate reporting on the effectiveness of the program?

4.164 The Department does not have relevant and accurate reporting on the effectiveness of the program for licensing nursing homes.

4.165 The only external reporting relating to inspections is very limited. The Department's annual statistical report states the number of inspections performed and the number of homes with infractions. There is no inspection information in the Department's annual report.

4.166 While a thorough report on statistics is published, we are disappointed that the Department has not developed any goals or performance indicators to link the statistical information to the measurement of program effectiveness.

Recommendations

4.167 To measure the effectiveness of the nursing home services program, the Department should establish program goals, performance indicators and monitoring procedures for evaluating performance.

4.168 To provide better accountability to the public, the Department should report publicly on the performance of the nursing home services program.

Departmental responses

4.169 *The Department agrees to begin to establish program goals, performance indicators and monitoring procedures for evaluating performance.*

4.170 *The Department agrees to report internally and publicly on the performance of the Nursing Home Services Program.*

Conclusion

4.171 This criterion is not met. The Department does not report on the effectiveness of the program for licensing nursing homes.

Overall conclusion

4.172 Standards are established to ensure a level of safety and quality. When the public sees a license issued by the government in a nursing home, there is an assumption the government has verified that the nursing home is following the rules and it is a safe place for their loved ones to live. Our observations indicate this may not always be true.

4.173 We make several recommendations that we think will help the Department ensure that the legislation is followed and proper

nursing home services are provided. We encourage the Department to be proactive with our recommendations and apply them in other programs where standards have been established.

4.174 We believe the implementation of many of our recommendations will help the Department achieve some of their goals as outlined in their Strategic Plan for the period 2003-04 to 2005-06. Our recommendation regarding criminal record checks for employees in nursing homes complements the Department's goals regarding "protection for those who need it". It also would serve the Department's goal for "consistent policies and procedures". Our recommendations under the last criterion should contribute towards the Department's goal to be "accountable". Moreover, many, if not all of our recommendations should contribute towards the Department's goal "to improve the quality and sustainability of the Nursing Home System."

4.175 We conclude that the Department of Family and Community Services does not have appropriate practices to ensure that licensed nursing homes are complying with the Province's legislation for nursing homes. While the Department does license nursing homes, inspection results are not reviewed to ensure that the nursing home is complying with the standards before the license is issued. While the Department does comprehensive inspections at nursing homes, full value is not received from this work because enforcement actions are inadequate and deficiencies are not always corrected.

4.176 We conclude that the Province's legislation for nursing homes is in need of review and amendment and that the Department of Family and Community Services does not have appropriate practices to ensure the Province's legislation and the departmental policies for nursing homes are reviewed and amended on a regular basis.

Chapter 5
Regional Development Corporation - Provincially Funded Programs and Projects

Contents

Background 97
Scope 99
Results in brief 100
Setting goals and objectives 100
Monitoring progress 104
Taking corrective action 109
Evaluating the results of programs 111
Reporting on the effectiveness of programs 113
Conclusion on objective 116
Non-compliance with legislation 116

Regional Development Corporation - Provincially Funded Programs and Projects

Background

5.1 The Regional Development Corporation (RDC) supports the development priorities of New Brunswick's regions and communities.

5.2 RDC is overseen by a Board of Directors, which is comprised of Deputy Ministers of provincial government departments and Presidents of Crown agencies associated with economic development. The Chairman of the Board is also the President of the Corporation. The Chairman is a senior government employee at the Deputy Minister level. The Minister responsible for RDC is the Premier and the Corporation reports to the Legislature through the Minister.

5.3 RDC describes its primary role in its Annual Report as working with other government agencies, institutions, and various groups to ensure that economically challenged regions within New Brunswick are provided with the necessary tools and infrastructure required to attain their full potential in terms of community and economic development. A major activity of the Corporation is to fund, coordinate, and monitor Funds and projects, with the intent of supporting provincial economic development endeavours.

5.4 Exhibit 5.1 describes the provincial Funds we reviewed that are administered and coordinated by RDC. Government has mandated RDC to manage all of these Funds. Our audit focussed on these Funds due to the large dollar amounts and number of projects.

5.5 Applications for funding are received by RDC from other government departments, outside organizations, privately owned companies and municipalities. The President, in consultation with

the Minister responsible for RDC, has the authority to grant approval for all projects except under the conditions in Exhibit 5.2.

Exhibit 5.1
Funds managed by RDC

Fund	Background	Amount	Duration	Term
Acadian Peninsula Economic Development Fund (APEDF)	Developed in response to challenges recognized by the Premier's Action Committee for the Economic Development of the Acadian Peninsula	*$25 million	5 years	1 September 1999 – 31 August 2004
Total Development Fund (TDF)	Developed by government to provide financial support towards the implementation of strategies in forestry, mining, energy, aquaculture, agriculture, new technology and tourism sectors	$30 million	**3 years	1 April 2001 - 31 March 2004
Restigouche-Chaleur Economic Development Fund (RCEDF)	Developed in response to recommendations by the Restigouche-Chaleur Task Force in July 2002	$25 million	5 years	1 January 2003 – 31 December 2007
Miramichi Regional Economic Development Fund (MREDF)	Developed in response to recommendations by the Miramichi Prosperity Task Force in March 2004	$25 million	5 years	1 May 2004 - 30 April 2009

* On 17 June 2004, the APEDF was increased to $28 Million and extended to 31 March 2005.
**The Total Development Fund was initially announced as a three-year program. During our audit, RDC informed us that government subsequently extended the fund indefinitely.

Exhibit 5.2
Approval of projects

Fund	Amounts in excess of	Must be approved by
Acadian Peninsula	$300,000	Cabinet
Restigouche-Chaleur	$500,000	Cabinet
Miramichi Regional	$500,000	Cabinet

5.6 Once projects are approved, financial assistance can take the form of a loan, loan guarantee, or a non-repayable contribution. Non-repayable contributions can either be an upfront cash disbursement (before expenses were incurred) or a reimbursement of incurred expenses.

5.7 Exhibit 5.3 details cumulative funding committed under specific funds up to 31 March 2004.

Exhibit 5.3
Funding committed to 31 March 2004

Fund	Number of Projects	Dollars allocated
Acadian Peninsula Economic Development Fund	285	$22,991,669
Total Development Fund	30	$15,472,569
Restigouche-Chaleur Economic Development Fund	71	$5,107,288

Scope

5.8 The objective of our audit was:

To determine if the Regional Development Corporation has satisfactory procedures in place to measure and report on the effectiveness of the provincially funded programs and projects which it administers.

5.9 In this chapter, we use the term Funds to refer to provincially funded programs.

5.10 This objective is tied to the *Auditor General Act* which includes in its list of reportable items cases where:

- *procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where, in the opinion of the Auditor General, the procedures could appropriately and reasonably be used; or*
- *procedures established to measure and report on the effectiveness of programs were not, in the opinion of the Auditor General, satisfactory.*

5.11 We developed five criteria to assist us in determining whether the objective was met. This chapter is organized by these five criteria.

5.12 The scope of our audit was limited to the management of funds and projects that are 100% provincially funded and are administered and coordinated by the Regional Development Corporation (RDC). While RDC does administer federal/provincial agreements, we did not include these in our audit work.

5.13 Our audit work consisted chiefly of interviewing various staff members at RDC, and reviewing internally and externally prepared documents and several project files at RDC's head office.

5.14 We began our audit in October 2003. Our audit field work was substantially completed between April 2004 and August 2004.

Results in brief

5.15 RDC does not have satisfactory procedures in place to measure and report on the effectiveness of the provincially funded programs and projects which it administers. The provision, monitoring and reporting on the success of measurable goals and objectives is necessary to provide accountability for the spending of government monies.

5.16 RDC has developed goals for its major Funds. However, RDC has not developed appropriate objectives for all of its Funds and projects.

5.17 In cases where goals were set, RDC is not ensuring adequate monitoring of whether or not these goals were achieved.

5.18 RDC has no adequate system for taking timely corrective action on projects that are not meeting stated goals and objectives.

5.19 RDC lacks policy to ensure a formal evaluation is completed for all major Funds.

5.20 RDC's annual report requires significant improvements in order to function as an appropriate accountability document.

Setting goals and objectives

5.21 Our first criterion was:

RDC should ensure it has appropriate goals and objectives for its provincially-funded programs and projects.

5.22 Government must be held accountable for results. In order to fulfill this obligation for accountability, information on intended and actual results must be presented to the Legislative Assembly and the public. An organization sets out its intended results through its goals and objectives.

5.23 The Canadian Council of Legislative Auditors (CCOLA) gives the following definitions for goals and objectives:

- Goal - a general statement of desired results to be achieved

- Objective - a specific statement of results to be achieved over a specified period of time. This statement may be described in terms of a target.

Funds have goals but are lacking appropriate objectives

5.24 We noted that RDC has developed goals for its major Funds. For example, the goal of the Acadian Peninsula Economic Development Fund is to "provide funding for economic and social development activities that are consistent with the objectives of the Action Plan." However, the Funds do not have objectives that state specific results to be achieved over a specified period of time. In short, they lack targets. While it is not our role or intention to determine what the objectives or targets should be, some examples might be:

- to reduce the unemployment rate in a certain region by a certain percentage, within a specified period of time; or
- to increase the graduation rate to a desired level by a specified date.

5.25 It is these specific results that allow an organization to go back and readily measure what was accomplished for the dollars spent.

Recommendation

5.26 We recommended RDC develop measurable objectives for each of its Funds. Objectives should reflect specific statements of results to be achieved over a specified period of time.

RDC response

5.27 *RDC has goals and objectives for all of its programs. They are developed in consultation with the partners that our funding supports and they are approved and authorized by the appropriate levels of the government of the Province of New Brunswick. Our regional development initiatives are seeking changes to the fundamentals of these regional economies and thus very specific outcomes are difficult to predict. We do agree, however, to strive for more quantifiable objectives in the design and/or renewal of regional development initiatives.*

Projects lack appropriate goals and objectives

5.28 We were pleased to note that RDC has developed comprehensive management guidelines for each of its major Funds. These guidelines require that proposals for funding be well documented and fully explain aspects such as the purpose, costs, benefits, means of delivery, the deliverable product or service, the

expected results, and the affected industries and regions. The identification of expected results is important as it not only provides RDC with a mechanism for accountability, but also provides funding recipients with a clear understanding as to what requirements they must fulfill.

5.29 The project application form requires that project success indicators and measurable benefits be identified. We reviewed 25 project files to determine if these were both present and appropriate. We noted the following:

Measurable benefits identified	Benefits identified but not readily measurable	No benefits identified
*11	*10	*4

* number of project files

5.30 We were pleased to note that eleven of the project files we reviewed did identify measurable benefits. For example, $299,500 was provided to fund a food industry project. The measurable benefit was to create 50 new jobs.

Benefits identified are often not measurable

5.31 We noted cases where benefits identified for projects were not measurable.

- RDC provided a total of $1.5 million in funding to one project. While the purpose of the project was described as a means to implement an innovative odour control pilot project, no measurable success indicators were identified. As a result, we could not determine what specifically the project was supposed to accomplish. For instance, were odour levels supposed to be reduced to a certain level?

- $260,500 was provided to develop e-commerce in the wood manufacturing industry. The funding provided was given in order to facilitate adoption of internet and e-commerce tools by wood manufacturers. But the files had no specific information regarding what measurable benefits the funding was going to provide over what time period.

- $120,000 was provided to an entrepreneur to purchase a boat for a unique long term tourist attraction. We found nothing in the file that would indicate how success would be measured. For instance, a measure for a unique long term tourist attraction

might be the ability to attract a certain number of tourists each year.

5.32 RDC staff informed us that in some cases they feel it is difficult to identify measurable benefits for the projects funded. In our opinion, in order to maintain accountability for monies spent, measurable benefits must be provided. This is also clearly required by RDC's own management guidelines.

No benefits identified

5.33 We noted that in most cases proposals within project files contained a description of what the funding was going to be used for. For example, funding would be requested for a new piece of equipment for a manufacturing plant. What was missing from several of the files we reviewed was an adequate description of what specifically the proposed project was going to accomplish and how this was going to contribute to the goals and objectives of the Fund. Examples we noted were:

- $2 million was given to the Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture to support various projects in relation to agriculture and agrifood, commercial fisheries, aquaculture production and fisheries and aquaculture processing.
- A total of $766,620 was given to a manure processing technology pilot project over the span of two years.
- A total of $299,777 was given to the Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture to fund a total of 18 tasks.
- A total of $500,000 was given to develop the New Brunswick Community College in the Acadian Peninsula.

5.34 None of these projects identified the benefits that would flow from the funding.

Recommendation

5.35 **We recommended RDC ensure that goals and measurable objectives are developed for all approved projects. Such goals and objectives should be consistent with those of the overall Fund.**

RDC response

5.36 *As you have confirmed in your comments, RDC does require success indicators and measurable benefits for all of its projects. Of*

the 25 projects which you have reviewed and setting aside three related to the Total Development Fund, there is one project where "no measurable benefits were identified".

Our comments on RDC's response

5.37 As noted in the chart in this section, 14 of 25 projects we reviewed had no **measurable** benefits identified. In four cases, there were no benefits identified at all, and in ten cases, while some benefits were provided, they were not measurable. We expected to find measurable benefits for all projects, including those within the Total Development Fund.

Conclusion

5.38 This criterion was partially met. RDC has developed goals for its major Funds. However, RDC has not developed appropriate objectives for all of its Funds and projects.

Monitoring progress

5.39 Our second criterion was:

RDC should monitor the progress of its provincially-funded programs and projects to determine whether or not the goals and objectives are being met.

5.40 RDC recognizes the importance of monitoring the progress of its Funds and projects. This is evident in its own program management guidelines which specify RDC will:

- provide the overall management including co-ordination, financial and administrative management; and
- analyze, approve, evaluate and **monitor** each initiative. (emphasis ours)

5.41 Our findings are that RDC is not following all aspects of these management guidelines. We noted that while RDC is doing some level of monitoring for some of the Funds and projects it administers, there are several improvements that could be made. As discussed earlier, RDC does not have appropriate objectives for the Funds and projects it administers. And when objectives are provided, they are often not measurable. This criterion, therefore, could not be met. If objectives are not established and measurable, progress cannot be monitored.

5.42 Nevertheless, we were able to make a number of observations and recommendations regarding RDC's current level of monitoring.

No formal protocol for monitoring/inspection

5.43 We interviewed various RDC staff members regarding monitoring procedures and noted differences in what they felt the procedures to be. Appropriate levels of monitoring seemed to be more a function of availability of staff than any sound practices or procedures. Because there are no formal policies or procedures for monitoring and inspecting the progress of Funds and projects, there is no assurance that monitoring procedures will be consistently and appropriately applied.

Recommendation

5.44 **We recommended RDC formalize policy and procedures regarding the monitoring of Funds and projects.**

RDC response

5.45 *We agree that documentation of formal monitoring procedures would ensure consistency of our reviews and we will strive to provide a policy and procedures guide for this purpose.*

Results are not monitored in relation to stated goals and objectives

5.46 Reporting on the progress of projects significantly lacks detail. Of the eleven project files we reviewed that did contain measurable goals and objectives, none of the projects were monitored to determine if goals or objectives were met.

5.47 We noted that RDC staff review receipts and cancelled cheques for invoices supporting expenditures for projects. While it is important to monitor where the monies were spent, this type of monitoring on its own is not complete. For instance, a company may apply for $1,000,000 for manufacturing equipment. RDC could determine whether or not the monies were actually spent on the equipment by reviewing invoices and cancelled cheques and perhaps physically inspecting the assets. However, that doesn't show what, if anything, that $1,000,000 expenditure accomplished.

5.48 In one example we noted in the files, RDC provided $90,000 to an entrepreneur through Business New Brunswick. The number of incremental jobs the funding would create was provided. However, there were no inspections noted on file and no documentation that would show whether or not the increase in employment was attained.

Recommendation

5.49 **We recommended RDC compare the results of projects to the specified objectives to ensure the projects accomplish intended results.**

RDC response

5.50 *RDC, through its head office and regional staff and by collaboration with other departments, is certainly aware of the results of projects which it administers. The issue may be the degree to which this knowledge is documented in our files at head office. We will review and where necessary enhance our documentation procedures.*

RDC not taking pro-active role in monitoring Total Development Fund projects

5.51 RDC has not taken a pro-active role in monitoring the success of projects within the Total Development Fund, despite the fact it has funded over fifteen million dollars' worth of projects under the fund in the last three years. Twenty percent of the projects funded were provided with $1 million or more.

5.52 Officials at RDC informed us that this Fund was initially set up to enable government departments to more readily access funding to assist projects that may have been subject to prior government cut-backs. The departments and organizations that were provided with funding were:

- Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture;
- Service New Brunswick;
- Department of Natural Resources;
- Department of Tourism and Parks; and
- Department of Intergovernmental and International Relations.

5.53 RDC staff informed us they feel their role for this Fund is more like that of a "banker". They provide the funds and expect the line departments involved to monitor the success of the projects. However, we could find no documentation that would clearly transfer this monitoring responsibility to other departments. Further, we noted there are no clearly developed monitoring standards for the various departments to follow. RDC is not adequately ensuring that departments are appropriately monitoring the projects. In any case, this practice would be in conflict with RDC's own management guidelines, which state that they will monitor the success of the projects under the Fund and report to Cabinet. RDC is accountable to the Legislative Assembly for the money it is given, and how it is spent.

Recommendation

5.54 We recommended RDC monitor the success of projects under the Total Development Fund as required in the management guidelines.

RDC response

5.55 *We will ensure that an annual activity report is received from departments for each activity approved under the TDF.*

Our comments on RDC's response

5.56 We are unclear as to the intended contents of the "annual activity report" and are thus unsure that it will meet the intention of our recommendation. As stated in our recommendation, we would anticipate that RDC monitor the success of projects under the Total Development Fund. Monitoring the success of projects would include comparing outcomes to stated objectives.

RDC providing ongoing funding without proper analysis

5.57 We noted cases where RDC gave funding to individuals or organizations in consecutive years without ensuring the first allotment of funding was used appropriately and the project was a success. Specifically we noted that $300,000 was approved and provided over three years to develop five youth complexes in the Acadian Peninsula. By the end of the three years only three complexes had been completed. We found no analysis on file that would show how the project was doing during the three-year period.

5.58 Funding is often initially approved to be paid in yearly instalments over a period of time. However, the initial approval of funding doesn't mean the project shouldn't be evaluated on an annual basis to determine the appropriateness of the continuance of funding. Yearly evaluation is important as it provides decision makers with an opportunity to determine whether to continue the project or not.

Recommendation

5.59 We recommended RDC ensure adequate documentation of monitoring for multi-year projects. An appropriate interim monitoring process should be completed before further funding is provided.

RDC response

5.60 *We agree with your recommendation and will enhance documentation of the monitoring activities conducted on multi-year projects.*

Problems with project status reports

5.61 RDC's management guidelines require reports from departments and organizations on the progress of projects. Project reports are required yearly for multi-year projects and at the completion of all projects. However, we noted the following problems with these reports:

- reports are not always being received;
- reports that are received are often not timely;
- reports are not standardized; thus RDC is receiving different types of information from various departments and organizations; and
- reports are often too scientific and detailed to be useful for monitoring purposes.

Recommendations

5.62 We recommended RDC develop a standardized project status document to ensure the appropriate monitoring information is received.

5.63 We recommended RDC ensure project status reports are received for all projects in a timely fashion.

RDC response

5.64 *We agree with the recommendations.*

Inconsistent physical inspection

5.65 Physical inspection is especially useful to monitor asset existence. We noted that RDC lacks policy regarding physical inspection and lacks resources to adequately inspect all projects.

5.66 There are no documented standards for what types of projects require an actual physical inspection. In our review of project files, we noted inconsistency in physical inspections. In some cases we noted inspection reports on file and in other cases not. Because inspection reports are not standardized, inspection reporting varies.

5.67 Physical inspection is especially important when providing funding for infrastructure. While receipts and invoices provide some comfort that monies were spent appropriately, a physical inspection is necessary to confirm that the intended structure was completed and is being used for the intended purpose.

Recommendations

5.68 We recommended RDC ensure processes are in place to ensure adequate physical inspection of assets purchased with government funding.

5.69 We recommended RDC develop and implement a standardized inspection form.

RDC response

5.70 *RDC does conduct physical inspection of assets purchased from funding managed and administered by RDC, where such*

inspection is deemed appropriate. We agree that these inspections are not always documented in our files. We agree that the adoption of a standardized inspection form would enhance the documentation process.

RDC not monitoring benefits over the long term

5.71 There are no systems in place to ensure that project outcomes are monitored to see if they have any lasting benefits. RDC has no plan in place to monitor the long term outcomes of the projects sponsored within the Funds. It is of limited value to know that a company employed 23 new staff persons at the time of funding. What is of more value for decision makers is knowing what, if anything, were the longer term benefits of the funding provided. For instance, how many of these 23 persons are still employed after five years?

Recommendation

5.72 We recommended RDC monitor the stated outcomes of funded projects for an appropriate period of time to determine what, if any, the longer term benefits were.

RDC response

5.73 *RDC is monitoring outcomes over the term of the initiatives (five years). We will define our expectations and enhance our documentation of these procedures.*

Conclusion

5.74 This criterion was not met. In some cases goals and objectives were not set. Therefore RDC could not monitor their achievement. In the cases where goals were set, RDC is not ensuring adequate monitoring of whether or not these goals were achieved. Project reports are sometimes missing from files and are not tied back to goals or objectives. There are no standards for physical inspection and no assurance that physical inspections are happening in all cases.

Taking corrective action

5.75 Our third criterion was:

> *Where results of monitoring are unsatisfactory, RDC should take corrective action in a timely fashion.*

5.76 Sound management practices would dictate that if monitoring results were unsatisfactory (i.e. goals and objectives were not being attained), timely corrective action should be taken.

5.77 As discussed earlier, RDC's monitoring practices are primarily to ensure monies were spent on what the applicant said they were going to be spent on, not on whether pre-determined

goals and objectives were met. In the previous criterion, we determined that RDC is not adequately monitoring whether goals or objectives are being met. Because of this, we have some concerns that RDC is not able to take corrective action as need be.

5.78 RDC's own program management guidelines state that RDC will report to Cabinet and to the Premier's Action Committee on the success of projects on a semi-annual basis. However, we determined that reporting to Cabinet consists of reports that detail the names of projects and dollars spent. There is no reporting of the success of the project. It would be important, in our opinion, to provide the decision makers with information on whether or not projects are meeting their stated goals and objectives. This would provide Cabinet with the option to discontinue current projects and assist with the approval process for future projects.

Recommendations

5.79 We recommended RDC take appropriate and timely corrective action for projects not achieving their stated goals and objectives.

5.80 We recommended RDC's report to Cabinet include information on the success of projects in order to allow timely decisions to be made.

RDC response

5.81 *RDC does take appropriate and timely corrective action as the need arises as we become aware of unsatisfactory situations. Our head office and regional staff maintain regular contact with officials in the regions and we conduct numerous site visits.*

5.82 *We agree that there is an opportunity to enhance the form and content of our semi-annual reports to Cabinet.*

Our comments on RDC's response

5.83 Our recommendation specified that RDC take appropriate and timely corrective action for projects **not achieving their stated goals and objectives.** In other words, RDC needs a more proactive approach. Because measurable objectives were not established for all projects, RDC was not able to take action when objectives were not met. We see taking action "as the need arises" as a reactive rather than a pro-active approach.

Conclusion

5.84 This criterion was not met. Due to the lack of monitoring whether goals or objectives have been met, RDC has no adequate

system for taking timely corrective action on projects that are not meeting stated goals and objectives.

Evaluating the results of programs

5.85 Our fourth criterion was:

RDC should formally evaluate the results of its provincially-funded programs and projects upon conclusion.

5.86 It is important to formally evaluate the results of a program upon conclusion. With $105 million allocated to the Funds we reviewed, we would expect to see provision for a formal evaluation of each Fund or major initiative.

5.87 An evaluation should answer the questions:

- Have benchmarks been established?
- Have appropriate measurement systems been established?
- Have targets been set?
- What outcomes have been achieved?
- Are there negative unintended outcomes?
- Can measured outcomes be attributed to the Fund (including consideration of other factors)?

RDC lacks policy to ensure evaluation

5.88 We noted that there are no formal policies and procedures that would direct RDC to evaluate the results of its Funds and projects upon conclusion. An appropriate policy should ensure that an evaluation does occur and that standard procedures are followed.

Recommendation

5.89 We recommended RDC develop policy to ensure a formalized evaluation upon program conclusion.

RDC response

5.90 *By way of long-standing practice, RDC has conducted formal evaluations of all of its major initiatives and will continue to do so in the future.*

No evaluation done for the Total Development Fund

5.91 RDC initially announced the Total Development Fund in February 2001 as a $30 million fund to be spent over three years. At the end of this period, RDC had only spent approximately $15 million. RDC staff informed us they still plan to spend another $15 million on total development projects over an unspecified period of time in the future. RDC did not evaluate the results of the Total Development Fund despite the conclusion of the three-year announced time frame. In our opinion, government should have

publicly reported at the end of that time period clearly stating what was accomplished.

Recommendation

5.92 We recommended RDC ensure a formal evaluation is done upon program conclusion. Results of such an evaluation should be reported to the Legislative Assembly and the public.

RDC response

5.93 *As indicated above, we conduct an evaluation for all major initiatives which fall under the mandate of RDC. The results of these evaluations are communicated to our stakeholders and to the public.*

Our comments on RDC's response

5.94 As noted above, RDC did not complete a formal evaluation of the Total Development Fund at the end of the announced time period. If Funds are to continue, we believe RDC should still report on what happened during the initial time period.

An Evaluation of the Acadian Peninsula Economic Development Fund (APEDF) was done

5.95 Even thought the APEDF was not completed until 2004, we were very pleased to see that RDC undertook a formal program evaluation in 2003. Furthermore the consultant's report was made public and we see this as very positive.

5.96 The consultant observed that "unfortunately, for the purposes of this evaluation, the initiative itself did not provide any evaluation framework or identify success indicators for the various objectives."

5.97 What the consultant was referring to is that while the Fund had objectives, vague terminology such as "develop value-added projects", "maximize the use of existing infrastructure", "increase local awareness" and "intensify efforts to raise education levels in K to 12", makes it very difficult to measure success, or failure. Each objective should have a desired target. For instance an objective to "develop value added projects", may have a target of five such projects per year.

5.98 The consultant's reference to the lack of an evaluation framework, is recognizing that when the Fund was established there was no indication of what information was to be used in the evaluation process and how this information was to be captured. The result is that the consultant had to develop a number of data collection methods, which included interviews, surveys, focus groups, analyzing internal management documents and individual

success stories. And in some instances data was used for time periods that did not coincide with the evaluation period. An example of this was using 2001 Census data to show that the Acadian Peninsula had gained 1,815 jobs between 1996 and 2001. This Census data did not cover the period of the Fund which only began in 1999.

5.99 In looking forward, the consultant recommended "That it is most important to develop an action plan and evaluation framework to measure the impact of any new initiative." And we agree totally with this recommendation.

Recommendation

5.100 We recommended RDC ensure that an appropriate evaluation framework is developed for each of its major Funds.

RDC response

5.101 *We agree with the recommendation.*

Conclusion

5.102 This criterion was partially met. RDC lacks policy to ensure a formal evaluation is completed in accordance with professional standards for all major Funds. An external report was prepared for the APEDF. However, the consultant noted the Fund lacked an evaluation framework and it did not establish success factors for the various objectives.

Reporting on the effectiveness of programs

5.103 Our fifth criterion was:

> *RDC should report the results of its programs and projects in its annual report in compliance with government policy.*

5.104 Government policy describes a departmental annual report as the major accountability document for the Legislative Assembly and general public. This is consistent with our Office's own strategic goal to promote accountability and performance reporting by government, by individual departments and by Crown agencies.

5.105 The annual report serves as the "key public link between the objectives and plans of a government entity and the results obtained." The policy goes on to describe various elements or standards of content, as follows:

> *To the degree possible, departments and agencies should give a clear account of goals, objectives and performance indicators. The report should show the extent to which a program continues to be relevant, how well the*

organization performed in achieving its plans and how well a program was accepted by its client groups.

Actual and budget financial information in summary form and a narrative explaining major variances as well as other aspects of financial performance are to be included in all annual reports.

5.106 We examined RDC's 2001-2002 and 2002-2003 annual reports and noted a number of areas of non-compliance with government policy.

No clear account of goals and objectives

5.107 While RDC's annual reports give a description of the primary role of RDC, they lack in specific objectives and goals. A written description is provided for each Fund and the dollars spent within that Fund for the year in question. While the program descriptions are useful, they do not provide the reader with a clear account of goals or objectives. In other words, they don't tell the public what RDC intended to achieve and how well it performed in achieving those goals.

No detail on the extent to which Funds continue to be relevant

5.108 Presumably programs for economic development funding are announced in response to a need. For example, the Acadian Peninsula Fund was established in response to a recognized economic need in that area. It is important to re-evaluate this type of decision in a timely fashion to ensure that Funds continue to be relevant. Just because a Fund was relevant at the onset, does not always mean it will continue to be relevant indefinitely. The RDC annual reports do not include any discussion on the continued relevance of programs.

Lack of analysis regarding client acceptance

5.109 It is also important to determine to what extent programs (Funds) are accepted by client groups. If government is spending millions of dollars on programs, taxpayers should be assured that such decisions are accepted by the client groups in a way that was intended. The RDC annual reports contain no information on client acceptance.

Lack of information regarding whether monies were spent the way they were intended

5.110 RDC does produce an annual listing of program expenditures. The listing details the projects that were funded and the dollar amounts provided to them. While this is somewhat useful, there is a lack of detail on whether monies were spent the

way they were intended. For example, what was government attempting to accomplish, and did it happen?

5.111 RDC provides actual expenditures at both the Fund and project level. However what is missing is the budgeted information and explanation for the differences between the actual and budgeted amounts. The public needs to know not only what dollars were spent on projects, but what was initially budgeted and what explanation exists for any differences.

Costs only provided for one year

5.112 The annual report policy calls for the reporting of "other aspects of financial performance". Part of this could be to ensure readers are provided with adequate information on total project costs. Because RDC's annual reports simply provide detail on spending for the year in question, it is difficult for the reader to know cumulatively how much of the Fund has been spent. For example, the 2003 annual report states that twelve projects under the Total Development Fund were funded and total expenditures amount to $5,019,879. We are not told how much of the three-year Fund has been spent to date and how this compares to the total budget.

5.113 It is also useful for readers to know how much funding in total has been provided to a given organization or project. This information is not readily available with the current method of only reporting expenses for the year being reported on. To determine whether the same company or project had received funding in prior years, one would have to go back and look at prior years' reports. It would be more useful for the readers to have cash flow information by fiscal year on each project. Information should be provided for each year the project received funding.

Recommendation

5.114 RDC should ensure its annual report is in compliance with government policy. Specifically its reporting should include:

- **a clear account of goals, objectives and performance indicators;**
- **the extent to which a program continues to be relevant;**
- **how well the organization performed in achieving its plans;**
- **how well a program was accepted by its client groups; and**
- **actual and budgeted financial information in summary form and a narrative explaining major variances as well as other**

aspects of financial performance. In the case of RDC other important aspects of financial performance could be a description of program dollars spent to date, the total budget for the comparative period and a record of the cumulative amounts of funds provided to a single organization over the time span of a program.

RDC response

5.115 *We agree that there is an opportunity to review the form and content of our annual report. We will provide a revised report beginning with the fiscal year ended March 31, 2004, taking into full consideration the guidelines offered in [government policy].*

Conclusion

5.116 This criterion was not met. RDC's annual report requires significant improvements in order to function as an appropriate accountability document.

Conclusion on objective

5.117 In summary, RDC does not have satisfactory procedures in place to measure and report on the effectiveness of the provincially funded programs and projects which it administers. The provision, monitoring and reporting on the success of measurable goals and objectives is necessary to provide accountability for the spending of government monies.

Non-compliance with legislation

5.118 Previously in this chapter we referred to the engagement of a consultant to undertake a formal evaluation of the Acadian Peninsula Economic Development Fund. The consultant was hired without a tender being issued.

5.119 While Section 4(1) of the *Public Purchasing Act* requires a tender to be issued, *Regulation 94-157* does provide for some exceptions.

> *27.1 Subsection 4(1) of the Act does not apply to the Minister or government funded bodies for the following supplies or services or in the following circumstances:*
>
> *(b) purchase of services with a total value of less than one hundred thousand dollars where it can be shown that for reasons of specific skills, knowledge or experience, the choice of vendor is limited to one or a very limited number of individuals, provided that the exemption is not used to unduly restrict competition;*

5.120 Officials at RDC informed us they feel the hiring of the consultant to do the evaluation falls within this exemption. However, due to a lack of documentation on the part of RDC we were unable to determine whether this exemption was justified. We could find no evidence showing why, for "reasons of specific skills, knowledge or experience", the choice of vendor was limited to one consultant.

5.121 To prevent government funded bodies from using such exemptions inappropriately, regulation further requires the following:

> *Where the Minister or a government funded body purchases supplies or services under an exemption listed under section 27.1, the Minister or government funded body shall*
>
> *(a) ensure documentation is in the file respecting the applicability of section 27.1 to the purchase made, and*
>
> *(b) ensure that there is documentation from the Minister or head of the government funded body that, in the opinion of the Minister or government funded body, the situation exists that would justify action under section 27.1.*

5.122 RDC is in non-compliance with this section of the regulation. RDC engaged a consultant to produce a report on the Acadian Peninsula Economic Development Fund. We could find no evidence of documentation that would justify an exemption under section 27.1 of the regulation.

Recommendation

5.123 We recommended RDC adhere to all aspects of the *Public Purchasing Act* when hiring for services.

RDC response

5.124 *We strive to comply with the provisions of the* Public Purchasing Act *that apply to RDC. In the case mentioned, we neglected to document the use of an exemption section as required. We will ensure that we comply with all applicable documentation requirements.*

Chapter 6
Program Evaluation in Government Departments

Contents

Background 121
Scope 122
Results in brief 123
Programs 124
The value of program evaluation 126
Formal program evaluations 128
How is the Office of the Auditor General involved in program evaluations? 129
Responses to our departmental program evaluation survey 130

Program Evaluation in Government Departments

Background

6.1 According to the 2004/2005 Main Estimates, the expenditure budget for the Province is in the range of $5.7 billion, much of which is disbursed through program spending. The Prescription Drug Program, psychiatric services, regional development, Crown land management, and hundreds of other diverse programs vie for the limited public resources available. Legislators, senior government officials, program managers and staff are called upon regularly to make decisions about these programs.

6.2 The programs delivered by provincial departments and agencies do not remain static. Government policies and priorities change. New programs are created. Old programs are restructured or discontinued. Funding levels for individual programs are changed. Pilot programs are undertaken and evaluated.

6.3 In this era of tight budgets and limited resources, departments are being called upon to do "more with less." And it appears these pressures will continue to increase. For example, an aging population will almost certainly require more emphasis on healthcare areas in the future.

6.4 Citizens rightly expect that the programs funded by their tax contributions are producing publicly desirable outcomes (e.g. improving the health, lifestyle, and economic wellbeing of New Brunswick citizens). Further, government has a responsibility to be a good steward of the resources entrusted to it. Given the current reality, it is vitally important that programs that are funded are relevant, successful in achieving their objectives and cost-effective. Decision-makers must make wise choices to ensure that funded programs are really "worth the money." A failure to do this may mean that other, more publicly valuable, programming opportunities may never be pursued.

6.5 Among the program-related decisions that legislators, government, and departmental management and staff have to make are the following:

- Should a new program be created?
- Is an existing program still relevant to its target clients or should it be discontinued or have its focus changed?
- Should a pilot program be extended, expanded or discontinued?
- What level of resources should be committed to a particular program in the coming year?

6.6 Underlying all these questions is the primary objective of providing the best possible programs for New Brunswick citizens. Therefore, an additional important question might be added:

- How do we "fix" a program that is not providing the most relevant, successful, and cost-effective services for New Brunswick citizens?

6.7 In answering these questions, decision-makers must attempt to draw together information that will help them make informed judgments. While anecdotal evidence and operating information can provide important insights, they do not offer sufficient information to serve as the basis for sound decision-making. Objective, verifiable evaluative information about program relevance, cost-effectiveness and success in achieving objectives is also needed. The major function of program evaluation is to provide such information.

6.8 Program evaluation is also necessary because government, in most situations, is the sole provider of a particular service or program. Very seldom do consumers of government services have choices. In the private sector the value of a service or product is made clear by consumer decisions. Government must have an evaluation process that compensates for the absence of a competitive market.

Scope

6.9 Our objective for this project was:

To determine the approach to program evaluation employed by provincial departments.

6.10 In completing this work, we sent a program evaluation survey to eighteen government departments. Completion of the

survey and submission of responses to our Office was coordinated by the Executive Council Office.

6.11 Responses to our survey were tabulated and summarized and are presented in this chapter. We provide no recommendations, only information. It should also be noted that we did not attempt to audit or otherwise verify the departmental responses received.

6.12 In performing this work, we completed a significant amount of research including looking at program evaluation literature, and some best practices followed in other jurisdictions. Some of that information and our analysis is presented in this chapter to set the context for our survey.

Results in brief

6.13 Program evaluation is not a panacea. However, regular evaluations of programs can provide program decision-makers with credible evidence on program relevance, cost-effectiveness, and success in achieving established objectives. This is information to which decision-makers may not otherwise have access. And access to this information will increase the probability that optimal program-related decisions will be made.

6.14 Based on survey responses, we can make the following observations about program evaluation, as practiced by departments in the Province of New Brunswick.

- **The two key factors in program decision-making appear to be financial information and the degree of linkage between the program and departmental/government-wide strategic plans.**

- **Effectiveness information (i.e. actual versus targeted results and the results of formal program evaluations) is not as readily available to decision-makers as more traditional forms of program-related information (i.e. numerical reports, narrative reports, and financial reports). Perhaps as a result, information relating to program effectiveness was selected less often as a key factor in program decision-making.**

- **There is a lack of formal program evaluation guidelines that specify standard departmental approaches to program evaluation.**

- **There appears to be an imbalance in program evaluation capabilities between departments.**

- **Resource limitations appear to be restricting the ability of departments to improve their program evaluation processes.**

- **There appear to be a number of program evaluation "best practices" evident from survey responses, particularly among those departments with internal program evaluation units.**

6.15 In light of the valuable decision-making information that program evaluation can provide, and the potential for improvements indicated by responses to our survey, our Office plans to do additional work in this area. The next step in our work in relation to program evaluation will be to look at how specific programs administered by the Department of Health and Wellness are evaluated.

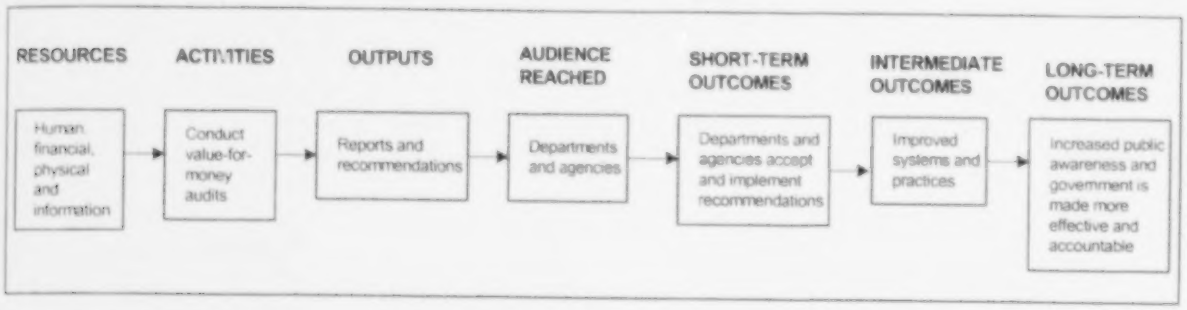
Programs

6.16 A program is an organized and directed accumulation of resources that are used to conduct an activity or series of activities in order to achieve one or more preset objectives. Implicit in the creation of a program is that a significant need of a segment of the population can be cost-effectively satisfied by that program.

6.17 There is a logical flow that must be achieved for any program in order for it to be successful. An example of such a flow is shown in Exhibit 6.1 below. We have used the flow for a significant program in our own Office, that being the conducting of value-for-money audits. This is an extract from our full logic model available on our website.

6.18 First, the resources assigned to a program must be arranged so that they can carry out the activities that program designers feel will lead to the achievement of the ultimate program objective. In the exhibit, human, financial, physical and information resources are used to conduct value-for-money audits.

Exhibit 6.1
Program logic model



6.19 Second, this activity of conducting value-for-money audits produces certain outputs. In our example the outputs are reports and recommendations.

6.20 Third, the production of these outputs is expected to lead to the achievement of some short-term outcomes. In the exhibit these short-term outcomes include departments and agencies accepting and implementing our recommendations. This in turn creates the intermediate outcomes of improved systems and practices for those departments and agencies.

6.21 Finally, these intermediate outcomes are expected to contribute to the achievement of the long-term outcomes of the program. So, as Exhibit 6.1 shows, achievement of the intermediate outcomes is expected to result in increased public awareness and government being made more effective and accountable.

6.22 This is how all programs work in theory. However, there are a lot of things that can go wrong with a program, thereby precluding it from being as relevant, successful in achieving its objective(s), and cost-effective as possible. Some potential problems may include:

- The needs of the target client population are not well understood and therefore the program does not address priority needs (e.g. an existing program is no longer needed, but continues to be funded and delivered).

- The ultimate objective of a program is unclear making it difficult to evaluate results achieved.

- Planned program outcomes and objectives do not flow logically from program activities and outputs (i.e. there are flaws in the design of the program).
- The social costs of providing for needs through the program exceed the social benefits.
- There are inadequate resources being provided to carry out the prescribed program activities.
- Program activities are not carried out in a cost-effective manner (i.e. resources are being wasted).
- There are alternative activities that would result in more effective or efficient achievement of program objectives.
- Observed changes in outcomes would have occurred with or without the program being in place (i.e. the program had no effect on the achievement of the objective). In such cases program expenditures are being wasted.
- Delivery of the program has no impact on its ultimate objective.
- The measurement of results for performance reporting purposes is not accurate, thereby providing faulty information to decision-makers.

6.23 Many of these problems may not be apparent by simply looking at financial and operating reports. Evaluative information is needed.

The value of program evaluation

6.24 Program evaluations can address:

- the needs of the target clients of a program (i.e. program relevance);
- the logic of the program's design;
- the efficiency and effectiveness with which program activities are being carried out and services delivered; and
- the extent to which the program has achieved its objectives (i.e. by focusing both on measurement of results and the degree to which those results can be attributed to the program).

6.25 Program evaluations can identify deficiencies in a program that may reduce the program's relevance, cost-effectiveness, and/or

success in achieving its objectives. Such information is very important for decision-makers, and often not readily available. Information provided by program evaluations can also be used by senior management, legislators, and the public in holding decision-makers to account for the achievement of positive, equitable results with resources provided to them. For example, the provincial annual report policy requires that certain evaluative information be included in departmental annual reports.

> *... departments and agencies should give a clear account of goals, objectives and performance indicators. The report should show the extent to which a program continues to be relevant, how well the organization performed in achieving its plans and how well a program was accepted by its client groups.*

6.26 The federal document, Family Violence Project Evaluation: A Guide, contains an excellent definition and description of the roles of program evaluation.

> *Program evaluation is the independent, systematic gathering and analysis of verifiable information to determine the continued need for a program, its success in meeting its objectives, its results both intended and unintended, and its cost-effectiveness compared with alternative means of program delivery. Specifically program evaluation should provide essential information on three issues of interest:*
>
> - *Relevance: Does the program continue to be consistent with department and government-wide priorities and to realistically address an actual need?*
> - *Success: Is the program effective in meeting its objectives, within budget and without resulting in significant unwanted outcomes?*
> - *Cost-effectiveness: Is the program the most appropriate and efficient means for achieving the objectives, relative to alternative design and delivery approaches?*
>
> *Specifically, the roles of program evaluation are to:*
>
> - *foster and support policy development;*
> - *provide guidance as to how to modify programs to increase productivity or services and more effectively*

employ resources, and to market needed improvements to the quality of services;
- *define, measure, demonstrate and document program performance, and help managers develop a viable set of indicators to monitor and improve performance; and*
- *determine client satisfaction with program delivery.*

6.27 The Treasury Board of Canada Secretariat, in the document, Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results, has also acknowledged the importance of program evaluation.

> *Evaluating program performance is a key part of the federal government's strategy to manage for results.*

6.28 Program evaluation is not a panacea. However, regular evaluations of programs can provide program decision-makers with credible evidence on program relevance, cost-effectiveness, and success in achieving objectives. This is information to which decision-makers may not otherwise have access. And access to this information will increase the probability that optimal program-related decisions will be made.

Formal program evaluations

6.29 Program evaluations can be performed on an informal basis by program managers and other staff members using information produced by established data systems and anecdotal evidence. They can also be done more formally by departmental program evaluation staff who are independent of program delivery, or externally-contracted consultants. Formal program evaluations generally require research to be completed and additional data to be gathered. They usually result in written reports identifying problems and suggestions for improvement.

6.30 There is a significant risk involved in relying solely on informal program evaluations.

- Informal evaluators may lack the time to perform comprehensive evaluations. In particular, program managers have other duties (e.g. ensuring service is delivered and day-to-day problems are resolved) that may preclude them from concentrating their efforts on program evaluation.

- Informal evaluators may lack evaluation expertise and experience. For example, informal evaluators may focus on outputs and not consider the extent to which a program is producing tangible outcomes. This is in part because they may lack the technical skills needed to clearly establish the link between program inputs, activities, outputs, and outcomes.

- Informal evaluators may lack independence and objectivity if they are directly involved in the day to day operations of the program being evaluated (e.g. program managers may have a vested interest in the status quo).

6.31 In general, the performance of formal program evaluations by dedicated evaluation staff or external consultants can address all of these limitations because it:

- involves staff or consultants with the time to perform comprehensive evaluations;
- involves staff or consultants with adequate training and experience in program evaluation;
- involves staff or consultants who are independent of programs being evaluated and who can therefore provide objective evaluative information;
- can clearly focus the evaluation on the outcomes produced by the program, rather than its outputs. Trained, experienced program evaluators can provide for better measurement of outcomes achieved and better analysis of the real contribution a program is making to those outcomes; and
- results in the collection of additional, verifiable data about the program that is needed by evaluators in order to make objective judgements about the program.

6.32 We would caution however, that program management and staff must be consulted regularly throughout the completion of a formal program evaluation. Otherwise, findings and recommendations may not reflect the realities of the program.

How is the Office of the Auditor General involved in program evaluation?

6.33 The *Auditor General Act* states:

> *13(2) Each report of the Auditor General under subsection (1) shall indicate anything he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the Legislative Assembly including any cases in which he has observed that ...*

(f) money has been expended without due regard to economy or efficiency;

(g) procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where, in the opinion of the Auditor General, the procedures could appropriately and reasonably be used; or

(h) procedures established to measure and report on the effectiveness of programs were not, in the opinion of the Auditor General, satisfactory.

6.34 In other words, our Office has a clear, legislative mandate to indicate whether appropriate effectiveness reporting systems are in place. In recent Reports, we have identified deficiencies in the procedures in place to measure and report on the effectiveness of a number of programs. These have included:

- child day care facilities;
- salmon aquaculture;
- absenteeism management;
- environmental inspections; and
- employment development programs.

6.35 We continue to believe that improvements are needed in departmental effectiveness reporting. We also feel that enhanced departmental program evaluation has the potential to contribute to such improvements.

6.36 Program evaluation is complementary to the activities of our Office. It does not duplicate our work. Therefore, we feel it is important that we ensure that this important function is being adequately performed by provincial departments.

Responses to our departmental program evaluation survey

6.37 The following sections summarize the responses we received to our departmental program evaluation survey. Of the eighteen responses received, twelve departments responded on the basis of overall departmental operations. The other six departments responded from the perspective of one or more specific programs administered by the department. As the survey responses did not vary based on the basis of completion selected by the departments, we have chosen to aggregate the feedback of all eighteen departments.

6.38 In reading the survey summary, it should be kept in mind that departmental responses are a general approximation of the way evaluative information is produced and used. Practices within departments for specific programs may vary. It should also be noted that survey respondents for a few of the departments indicated that improvement initiatives are ongoing in the area of program evaluation. Responses provided reflect the situation as of October 2004.

Evaluation of ongoing programs

6.39 Most existing programs delivered by provincial departments fall under the category of ongoing programs. In a lot of cases these programs have been in place for many years. However, the length of time a program has been in place is not an indicator of how effective it is. It is very important that ongoing programs be evaluated periodically to ensure they continue to be relevant, cost-effective, and successful in achieving their objectives.

6.40 We asked departments to comment on the evaluation of ongoing programs. Departments were first asked what information is normally produced in relation to those programs. A summary of their responses is presented in Exhibit 6.2.

Exhibit 6.2
Information produced for ongoing programs

Type of Information	Number of Departments
Narrative-style activity reports	18
Cost-budget comparisons	18
Numerical activity reports	16
Client acceptance/satisfaction information	16
Full time equivalent staff working on the program	15
Formal evaluation reports	13
Reports comparing actual and targeted results for pre-defined performance measures	12
Other, generally department-specific information	11

6.41 From these responses, it appears that a wide variety of information is produced by departments in relation to ongoing programs that can be referred to by decision-makers.

6.42 We next asked departments if they evaluate the effectiveness of ongoing departmental programs on a regular basis. Thirteen of the eighteen departments indicated that they do. Some responses noted that departments delivering federal-provincial cost-shared programs are usually required to periodically evaluate the

effectiveness of those programs and report their findings to the Government of Canada.

6.43 Four of the five departments that do not regularly evaluate programs indicated that they do some evaluation of programs. Those departments indicated that a lack of resources available for the function, and/or departmental staff having higher priorities that take available time, preclude the regular evaluation of programs. One department indicated that there was no funding available for the function *"until recently"*. Comments from these five departments included:

> *Although program evaluation is a valuable tool to measure performance it requires additional resources that the Department does not currently have.*
>
> *Staff shortages ... are such that programs can only be evaluated on a periodic basis. ...*

6.44 Departments were then asked to identify which three types of information produced for ongoing programs are used most often in evaluating the effectiveness of ongoing departmental programs. They were also asked to provide some rationale for those choices. Exhibit 6.3 presents a summary of their responses. All eighteen departments responded to this question.

Exhibit 6.3
Information relied upon most heavily in evaluating program effectiveness - ongoing programs

Type of Information	Number of Departments
Numerical activity reports	11
Cost-budget comparisons	11
Narrative-style activity reports	9
Reports comparing actual and targeted results for pre-defined performance measures	8
Client acceptance/satisfaction information	7
Formal evaluation reports	4
Other, generally department-specific information	3
Full time equivalent staff working on the program	1

6.45 The following is a sample of the rationale provided by departments for their choices.

Numerical Activity Reporting is important because it provides quantitative measures and validates narrative reporting. Information can also be used for trending, benchmarking, and comparing programs in different regions.

Budgetary efficiency is viewed as a good indicator of overall efficiency. The ability to stay within budget is also considered to be a good indicator of successful planning.

Narrative or qualitative reporting is valuable; it promotes on-going communication and allows us to be kept abreast of the current state of the program. Most importantly it is able to flag potential pressures and challenges so that they may be addressed prior to becoming major challenges and/or a provincial issue.

Reports comparing actual and targeted results: Assuming appropriate targets have been set this is an accurate reflection of "success"...

Client surveys are useful since they provide a relatively continuous indication of effectiveness and they are relatively cost-effective.

Formal evaluations are the most useful since they tend to provide the most objective, comprehensive information to management.

6.46 Departments were also asked to identify which three of the types of information produced for ongoing programs are used most often in determining whether or not to continue an existing program. They were again asked to provide some rationale for those choices. Exhibit 6.4 presents a summary of their responses. Not all departments responded to this question and a few of those that did provided less than three choices.

Exhibit 6.4
Information relied upon most heavily in determining whether to continue a program

Type of Information	Number of Departments
Cost-budget comparisons	10
Numerical activity reports	6
Client acceptance/satisfaction information	6
Reports comparing actual and targeted results for pre-defined performance measures	5
Narrative-style activity reports	4
Formal evaluation reports	4
Other, generally department-specific information	4
Full time equivalent staff working on the program	1

6.47 Cost-budget comparisons proved to be the most popular choice for departments. The following is a sample of the rationale provided by departments for their selections.

> *Cost/budget comparisons. Every dollar spent on programs is a scarce resource; therefore, in delivering programs it is essential that the cost of the program not exceed the budget allotment.*
>
> *Numerical activity reports provide objective quantitative information that, in conjunction with other qualitative information, may help assess the on-going need for a program.*
>
> *Client acceptance/satisfaction information. This provides information about the popularity of a given program by the general public or client group and is a good measure of overall performance.*
>
> *... Comparing actual to targeted results allows senior management to address the efficiency of a program from a policy perspective.*
>
> *Narrative activity reports. Narrative style reports are best able to capture the real-world consequences of a program cut. They are concise and easy to interpret.*
>
> *A decision to discontinue a program would normally be made on the basis of the results of a formal evaluation. ...*

The report not only has conclusions, it contains recommendations which have to be addressed by a management body and then approved by the departmental senior management committee.

6.48 One Department also provided the following comment in relation to this question.

Although not applicable, it should be noted that the most important considerations when determining whether to keep a program or cut it during a budget crunch has little to do with performance, but rather whether or not there is a legislated requirement to deliver the program. ...

6.49 We asked departments to indicate, in their opinion, the two most important factors that are considered in deciding upon the level of resources to be provided for individual programs during the budget process. Exhibit 6.5 summarizes departmental responses to that question. All eighteen departments responded to this question, although one department provided only one choice.

Exhibit 6.5
Key factors in allocating funding to programs

Type of Information	Number of Departments
The departmental budget	13
Priorities as identified in the departmental strategic plan.	13
Actual program expenditures in prior years	5
Program managers' recommendations	2
Recommendations from formal program evaluations	1
Other (i.e. government priorities)	1

6.50 From the responses, it is clear that departments in general focus heavily on the departmental budget and linkage with the strategic plan. Fewer departments chose performance-related factors such as actual expenditures, recommendations from formal program evaluations or other performance-related factors. Comments from departments relating to this question included:

It should be noted that the Senior Management Committee of the Department plays a significant role in interpreting and prioritizing various programs and initiatives. The

priorities in the strategic plan provide valuable context for such decisions.

The departmental strategic plan is tied to the government's prosperity plan and government's stated policy objectives. Therefore, it is a critical element in evaluating all departmental programs. ...

Evaluation of potential new programs

6.51 Perhaps one of the most difficult tasks associated with providing good programming to New Brunswick residents is creating effective new programs. There are many factors that must be taken into account and steps that must be taken to ensure that new programs are effective in achieving what was envisaged for them.

6.52 We asked departments to indicate the tasks that are completed when developing, designing and implementing a new program. A summary of their responses is shown in Exhibit 6.6.

Exhibit 6.6
Tasks completed in developing, designing and implementing new programs

Tasks	Number of Departments
Setting program objectives	18
Identification of target clients	17
Research to determine best practices	17
Preparation of operating budget	17
Preparation of program documentation	17
Research to support linkage between planned activities and achievement of program objectives	16
Design of information capture and reporting systems	16
Analysis of population needs	15
Hiring and/or reallocation of qualified staff	15
Program cost/benefit analysis	13
Development of performance indicators and targets	13
Preparation of logical flow diagrams	10
Other	7

6.53 Other items described by the departments included:

- determination of the wishes of government and government approval; and
- preparation of communication materials such as brochures and bulletins to advise the general public about new programs.

6.54 The survey then asked what departmental staff is assigned responsibility for new program development, design and implementation. Departments provided the following feedback. Note that in some departments, responsibility is shared between more than one group.

- Program directors/management are assigned responsibility in fifteen departments.
- The departmental planning branch is assigned responsibility in five departments.
- Senior management is assigned responsibility in four departments.
- A departmental team is assigned responsibility in one department. The department described their unique approach as follows:

> *Program Monitoring and Development Division is responsible for leading new program design but the department operates on a team based approach. A program design team would include members from the regions, and the finance, information technology, policy, and planning branches.*
>
> They also say:
>
> *The department has added a number of new programs in the past few years as a result of federal/provincial agreements. Program evaluation is a component of program design and the program evaluators participate in all program designs.*

Evaluation of pilot programs

6.55 An alternative means of testing program ideas without going to the expense of full implementation of a program is to carry out a pilot program. Intrinsic in the use of pilot programs for program decision-making though, is the need to set clear objectives, capture data that will allow for the assessment of effectiveness of the pilot, and carry out that evaluation once the pilot program has been completed. In many cases a decision whether or not to continue or expand the pilot program and even fully implement the program on a global basis will be based almost entirely on the results of the pilot.

6.56 We asked departments if they had undertaken pilot programs in the last three years. Nine of the departments indicated that they had. Those nine departments reported that approximately forty pilot programs have been undertaken in the past three years, some of which are still ongoing. The Departments of Education, Tourism and Parks, and Family and Community Services have used pilot programs most often during the past three years.

6.57 We also asked departments what information is normally generated in relation to pilot programs. Exhibit 6.7 summarizes their responses.

Exhibit 6.7
Information produced for pilot programs

Type of Information	Number of Departments
Narrative-style activity reports	9
Numerical activity reports	9
Cost/budget comparisons	9
Client acceptance/satisfaction information	8
Full time equivalent staff working on the program	8
Formal evaluation reports	8
Reports comparing actual and targeted results for pre-defined performance measures	6
Other	3

6.58 Departments were then asked which three of these types of information are considered most useful when determining whether to continue, expand, defer, or discontinue a pilot program. A summary of their responses can be seen in Exhibit 6.8. One department provided four choices, all of which were included in our tabulation.

Exhibit 6.8
Information relied upon most heavily in evaluating a pilot program

Type of Information	Number of Departments
Cost/budget comparisons	7
Numerical activity reports	6
Formal evaluation reports	6
Narrative-style activity reports	3
Client acceptance/satisfaction information	3
Full time equivalent staff working on the program	2
Reports comparing actual and targeted results for pre-defined performance measures	1

6.59 The following is a sample of the rationale provided by departments for their choices:

> *Cost budget comparisons – At the pilot stage, the ability of a program to proceed within budget is a major consideration.*
>
> *Numerical activity reports – These provide quantitative, statistical information about the performance of the program.*
>
> *Formal evaluations form the basis for decisions to roll-out pilot projects.*

Formal program evaluations

6.60 As we indicated earlier in this chapter, we feel that formal program evaluations provide a depth of information relating to program effectiveness that may not be available elsewhere. Consequently, the survey asked departments some questions about the use of formal program evaluations as a means of obtaining program decision-making information. For the purposes of this section, formal program evaluations should be defined as program evaluations resulting in reports with comments/recommendations relating to program effectiveness and accountability.

6.61 Of the eighteen departments surveyed, fourteen indicated that they complete formal program evaluations and four indicated that they do not.

6.62 Departments that do not carry out formal evaluations indicated that they are either not resourced for this function, or that alternate sources of evaluative information are considered sufficient. One department also made a valid point that has been a criticism of formal program evaluations in the past.

> *It is critical for the public service to provide timely information for the decision-making process. Formal evaluations often do not allow for this timely production of key data. ... In addition, formal evaluations tend to be time and resource intensive, require "technical" expertise that is not readily available, often take a long time to complete, and have not proven to be highly useful as timely decision-making tools. Evaluators are generally not particularly familiar with programs and often do not have*

> *the necessary credibility with program managers and staff re objectivity, environmental awareness/sensitivity, etc.*

6.63 This comment points to the need to have program management involved throughout the process when formal program evaluations are being undertaken and to clearly establish up front the expected outputs of formal program evaluations and the deadline by which those outputs are needed.

6.64 Of the fourteen departments that indicated that they carry out formal program evaluations, three currently have program evaluation units within their departments. Units exist within the Department of Family and Community Services, the Department of Education, and the Department of Training and Employment Development. Among those units, one has recently added staff while the other two have had staff cuts. One other department had a program evaluation branch in the past, but it was eliminated during a recent restructuring exercise. That department's program evaluation responsibilities have been reassigned to its internal audit unit.

6.65 The following comments are from some of the eleven departments that do formal program evaluations but do not have a program evaluation unit.

> *Staff have evaluation responsibilities along with other responsibilities. Evaluations are managed as projects and staff are assigned to the project based on subject knowledge.*

> *While we do not have staff that is dedicated solely to the task of "formal program evaluation", three or four of our staff members perform this function as driven by business requirements.*

> *The role of the ... Division has been fundamentally changed as a result of budget decisions thus reducing significantly the* [department's] *capacity to do formal program evaluations either for internal use or for departmental clients.*

6.66 All fourteen of the departments that said they carry out formal program evaluations indicated they have hired third party

consultants to perform formal evaluations. On average each of the fourteen departments has hired four to five third party consultants over the last three years.

Evaluation guidelines

6.67 We asked departments whether there is a departmental policy or framework for the evaluation of programs managed by their departments. Four indicated that such a document exists for their department and the other fourteen indicated that it does not. Some, but not all, of these frameworks are driven by the desire of the Government of Canada to have cost-shared programs evaluated. Completion of periodic evaluations is often a requirement to receive federal funding under these programs. For example, one department stated:

> *... The evaluation framework is included in the Implementation Agreement between the Government of Canada and the Government of New Brunswick ...*

6.68 Various authorities recognize that having a comprehensive and effective program evaluation framework is very important in ensuring that programs are relevant, successful, and cost-effective. For example, the Treasury Board of Canada Secretariat has developed the document Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results, previously referred to in this chapter, to provide guidance to federal departments and agencies.

General departmental comments

6.69 We asked departments to rate the overall effectiveness of program evaluation as currently practiced in their departments. Four departments rated departmental effectiveness in evaluating programs as excellent; eleven rated it as being at an acceptable level; and three rated it as needing improvement.

6.70 Some examples of the comments made by departments in rating their program evaluation effectiveness follow.

> *The Department as a whole values program pilots, evaluation and ongoing monitoring. ...*
>
> *Program evaluation at* [the Department] *is a formalized activity. An Audit and Evaluation Committee meets bi-monthly to develop/review annual evaluation work plans, to consider evaluation reports and management*

responses. This ensures that evaluations results are taken seriously in program design and delivery. Program evaluation is a mandatory component of program or pilot design. ...

For those programs that are evaluated by the Department, the process used is considered effective. With additional resources, the Department would likely have a greater opportunity to broaden its evaluation practices. ... Resource limitations and the lack of formal guidance on how to conduct program evaluation have been identified as the limiting factors for such programs.

Currently, program evaluation is irregular, inconsistent and not part of regular management activities. Our formal internal process is in draft form and untested.

6.71 Departments were also asked what improvements they would like to see in the way programs are evaluated within their department. Here are some of the comments they provided.

Resources (human or financial) to carry out more regular evaluations would enhance capability to assess effectiveness and adjust programming on a regular basis.

... It would be helpful for a departmental evaluation model to be developed.

Increased publication of the Department's programs and their outcomes, including the release of evaluation information. A departmental guidance document for managers on how to properly conduct program evaluation. A greater focus on client needs. ... Ideally, a dedicated internal audit/evaluation group within the department would be able to provide a high quality evaluation service. However, with current budget pressures, this option is not feasible.

... In principle, an evaluation capacity should be built into every program. This means having clearly stated goals/objectives; and specified program performance measures and indicators that are collected, compiled, analyzed, monitored and reported on a regular, timely basis in a

standard format to program and senior department managers. ...

6.72 Departments also provided other comments related to program evaluation. For example, one department summed up the trade-off implicit in any decision to provide more resources for the program evaluation function in government as follows:

A more formal evaluation process would require the reassignment of existing resources from program delivery to program evaluation. Due to the impact on clients, it would be difficult to justify such a reallocation of resources. ...

6.73 Several departments also indicated that while departments are involved in delivering programs, it is ultimately government that decides which programs are to be delivered. Comments included:

... many program decisions are based on changes to [program] *goals and objectives by central government. ...*

Determining if and when to implement changes identified/ recommended as being warranted is generally the prerogative of the elected government, not the public service ...

... elected governments determine what programs are started and continued, while the public service determines how they are designed and operated ...

6.74 The implication was that departments generally do not decide which programs they will deliver or what the objectives of those programs will be. However, we believe that departments are in a position to influence those decisions by providing accurate and timely evaluative information that will be used by governments in making programming decisions. As one department stated:

Making the best use of public sector resources is certainly an important and "timeless" concern, and identifying opportunities to improve effectiveness, efficiency and quality is an essential function of public sector managers and employees. ... It is the responsibility of the public service to provide elected officials with the timely,

accurate and comprehensive information they need to make sound decisions on public policy and programs.

Chapter 7
Other Audit Work in Departments and Crown Agencies

Contents

Background 147
Scope 148
Department of Education - Payroll procedures in school districts 149
Department of Family and Community Services - NBCase System 150
Department of Justice - Pre-arranged Funeral Services Program 166
Losses through fraud, default or mistake 169

Other Audit Work in Departments and Crown Agencies

Background

7.1 The Legislative Assembly approves the budget that sets out the government's financial plans. The duties imposed on our Office require us to audit the actual financial results and report our findings to the Legislative Assembly.

7.2 Our audit work encompasses financial transactions in all government departments. As well, we audit pension plans and other trust funds, including the Fiscal Stabilization Fund.

7.3 We also audit the Crown Corporations, Boards, Commissions and other Agencies which are listed below.

7.4 Agencies included in the Public Accounts:

- Advisory Council on the Status of Women
- Algonquin Golf Limited
- Algonquin Properties Limited
- Kings Landing Corporation
- Lotteries Commission of New Brunswick
- NB Agriexport Inc.
- New Brunswick Advisory Council on Seniors
- New Brunswick Advisory Council on Youth
- New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation
- New Brunswick Crop Insurance Commission
- New Brunswick Highway Corporation
- New Brunswick Municipal Finance Corporation
- New Brunswick Public Libraries Foundation
- New Brunswick Research and Productivity Council
- Premier's Council on the Status of Disabled Persons
- Provincial Holdings Ltd.
- Regional Development Corporation
- Regional Development Corporation - Special Operating Agency

7.5 Other Agencies:

- Le Centre communautaire Sainte-Anne
- Legal Aid New Brunswick

Scope

7.6 To reach an opinion on the financial statements of the Province, we carry out audit work on the major programs and activities in departments. In addition, we audit major revenue items and a sample of expenditures chosen from departments. We also test controls surrounding centralized systems.

7.7 We take a similar approach to our testing of the Province's pension plans. Our objective in doing this work is to reach an opinion on the financial statements of each plan.

7.8 Because of the limited objectives of this type of audit work, it may not identify matters which might come to light during a more extensive or special examination. However, it often reveals deficiencies or lines of enquiry which we might choose to pursue in our broader scope audit work.

7.9 It is our practice to report our findings to senior officials of the departments concerned, and to ask for a response. Some of these findings may not be included in this Report, because we do not consider them to be of sufficient importance to bring to the attention of the Legislative Assembly, or because public attention to weaknesses in accounting controls before they are corrected could possibly result in loss of government assets.

7.10 Our work in Crown agencies is usually aimed at enabling us to give an opinion on their financial statements. During the course of this work, we may note errors in accounting records or weaknesses in accounting controls. We bring these matters to the attention of the agency, together with any recommendations for improvement.

7.11 This chapter of our Report summarizes issues related to departments and Crown agencies which we consider to be significant to the Members of the Legislative Assembly.

7.12 Our examination of the matters included in this chapter of our Report was performed in accordance with Canadian generally accepted auditing standards, including such tests and other procedures as we considered necessary in the circumstances. The

matters reported should not be used as a basis for drawing conclusions as to compliance or non-compliance with respect to matters not reported.

Department of Education

Payroll procedures in school districts

Termination procedures

7.13 As part of our audit of the financial statements of the Province for the year ended 31 March 2004, we audited payroll procedures in school districts.

7.14 During the course of our work, we found that school districts do not follow proper procedures when employees are terminated, especially for the termination of teachers. Employees are remaining active in the payroll system beyond their actual termination dates. We did see instances where staff had to re-deposit cheques produced in error for terminated staff. Consequently, we feel there is risk associated with leaving these employees active in the payroll system.

7.15 In addition, teachers who leave the employ of the school district at the conclusion of the school year continue to be paid on a bi-weekly basis until the pro-rated balance owed to them upon termination has been paid. According to the Department's Payroll Manual for School District Administrators, employees are to be terminated in the system when the employment is ended and are to receive a final cheque upon their termination.

Recommendations

7.16 We recommended the Department ensure that employees are terminated in the payroll system on the actual termination date.

7.17 We further recommended that any amounts owing to employees upon termination be paid to employees in the pay period in which the termination date falls.

Departmental response

7.18 *We will contact our school districts regarding this finding and inform them of the proper procedures to be followed when terminating employees. We will also emphasize the importance of adopting the proper procedures for the payment of teachers that are terminated at the conclusion of the school year. We will revise our payroll procedures to include the process to be followed for the termination and payment of teachers at the end of the school year.*

Documentation in personnel files

7.19 In two of the three districts tested we found a lack of adequate documentation in the personnel files of casual employees.

At a minimum, one would expect to see a document authorizing the hiring of an employee on a casual basis, with an indication of the rate of pay offered for the employment and any other conditions of employment. This information was not always found in the files of casual employees.

Recommendation

7.20 We recommended the Department ensure that the districts provide casual employees with proper documentation indicating the terms and conditions of their employment and that a copy of this documentation be maintained in the personnel file.

Departmental response

7.21 *We will be in contact with our school districts regarding this matter and will stress the importance of having appropriate documentation in all of the school district employee files.*

Department of Family and Community Services

NBCase System

Background

7.22 This section of our Report describes the results of our audit of NBCase, the social assistance payment and case management system in the Department of Family and Community Services (FCS). We chose this system because we believe it is a key computer application in the provincial government – it processes payments in excess of $186 million. Our Office has a long range plan to audit all key computer applications in the Province to support our audit opinion on the provincial financial statements.

7.23 NBCase is the automated case management system, developed by Accenture Inc. (formerly Andersen Consulting) and FCS in the mid 1990s. Its main functions include: determining client eligibility, calculating client payment amounts, and maintaining client history information. In 2003, the NBCase system managed on average 27,000 cases representing approximately 50,000 clients and processed over 600,000 financial transactions. In May 2003, FCS and Accenture signed a three-year contract for Accenture to operate and maintain the NBCase system.

7.24 Accenture has a team of eighteen people who are responsible for operating and providing application maintenance and support to NBCase. The two FCS branches that manage the NBCase system are Operational Support and Information Technology Services (ITS). The Operational Support branch is responsible for all operational issues relating to NBCase, for example, prioritizing system changes, and approving system access. The Information Technology Services branch is responsible for monitoring the

Accenture contract and providing help desk support to NBCase users.

Scope

7.25 In our computer application audits, we have an overall audit objective and use a standard approach to achieve the objective.

7.26 Our overall audit objective was:

> *To determine if we can rely on the NBCase system for purposes of expressing an opinion on the Province's financial statements for the year ended 31 March 2004.*

7.27 Our standard approach is divided into two phases: computer control environment review and application control review.

7.28 In the first phase, we review and assess the adequacy of the computer control environment in which the application operates. To accomplish this, we assess controls such as system security, program changes and business continuity. Internal audit and its role with respect to the computerized application is also included in our review.

7.29 If we determine that the control environment is adequate, we proceed to the second phase of our audit where we examine the controls specific to the application. In this phase, we document the system, determine key system controls that help ensure that transactions are complete, accurate and authorized, and assess whether or not these controls are effective enough for us to rely on them for our financial statement work.

Results in brief

7.30 Based on our positive conclusions on the computer control environment and the application controls and transaction testing, we conclude that we can rely on the NBCase system for purposes of expressing an opinion on the Province's financial statements for the year ended 31 March 2004. We did, however, make a number of observations and recommendations.

Phase I: Computer control environment

7.31 During our audit of the NBCase computer control environment, we examined policies and procedures relating to:

- access to programs and data,
- program change controls,
- business continuity planning,

- security awareness and administration, and
- physical security and environmental controls.

Conclusion on the control environment

7.32 Based on our examination, we believe that the NBCase computer control environment is adequate to support the operation of the NBCase system. We noted a number of areas where improvements should be made. These areas are addressed in the following observations and recommendations.

Access to programs and data

7.33 As mentioned above, Accenture is responsible for operating and maintaining the NBCase system. To perform these functions, Accenture must have access to the Unix operating system on which NBCase is running. We noted a number of issues relating to this operating system environment.

7.34 In the NBCase user access section, we discuss issues noted in the procedures used by FCS to control system access to NBCase.

Unix operating system

7.35 While we did not conduct an in-depth review of the Unix operating system, we noted a number of practices that are not normally associated with "good" security procedures.

7.36 We believe the Department should perform a "threat/risk assessment" for the NBCase system. This would identify all potential threats to the system, the risk of their occurrence and how the Department plans to manage the threats.

NBCase user access

Approving access requests

7.37 No formal process exists to approve user access requests for the NBCase system. A formal process would help ensure that all users are authorized to use the system. From our discussions with the Department, we learned that a number of informal processes are currently being used.

Compliance with government standards

7.38 In March 2003 the Government of New Brunswick released "Password Standard for User Accounts" which outlines baseline security for all user accounts. The NBCase system received a grandfathering exemption for these standards. However, this exemption does not alleviate the Department from its obligation to have security surrounding the system. During our audit, we noted that the NBCase system does meet certain requirements outlined in the standards such as using password masking and inactivity timeout intervals, but we also noted several other requirements that

are not being met. In the following paragraphs, we discuss situations where NBCase is not meeting the government standards.

- The NBCase system is not automatically disabling accounts after ninety days of inactivity. We found approximately 180 user accounts that had not accessed NBCase in the last ninety days. In fact, 17 users had not logged into the system during the last five years and 43 users had never logged in at all. Not disabling inactive accounts increases the risk of unauthorized system access. The Department should modify the system to perform this function or should manually review and disable inactive accounts.

  We are pleased to report that the Department has taken steps to identify and disable inactive accounts.

- The NBCase system does not require special characters to be used in passwords, nor does it require users to change their passwords every sixty days. Increasing the complexity of passwords and changing them frequently, reduces the risk of unauthorized access to the system. The Department should modify the system to comply with the government standards, or should establish alternate procedures to enhance security.

- NBCase users may be assigned more than the minimum system privileges required for them to perform their work. No document is communicated to FCS staff outlining the system privileges of each "desk role". Users being assigned more privileges than their job requires, increases the risk of unauthorized transactions occurring in the system.

Recommendations

7.39 We recommended the Department perform a threat/risk assessment for the NBCase application. This assessment would identify all potential security risks and help the Department to manage these risks.

7.40 We recommended the Department formalize a process to approve new NBCase user access requests. This process should identify individuals who are responsible for approving user access requests.

7.41 We recommended the Department modify the NBCase system to automatically disable user accounts after 90 days of inactivity or develop a manual process to perform this function.

7.42 We recommended the Department modify the NBCase system to comply with the government baseline security requirements for passwords. If modifying the system is not feasible, then the Department should establish alternate procedures to enhance security.

7.43 We recommended the Department provide a document outlining user "desk role" privileges to all people responsible for determining system access. These people should be instructed to provide the minimum access required for users to perform their job duties.

Program change controls

7.44 Program changes are necessary for information systems to meet the needs of users. Proper control of program changes ensures that only authorized and tested changes are made. The two types of program changes that are usually made to a system are scheduled and emergency changes.

7.45 With the NBCase system, scheduled changes are made using a release method. With this method, a number of changes are "bundled" together and then implemented at one time. FCS usually implements three or four releases per year. Changes that must be made immediately are performed by changing the program code or by correcting the data (datafixes) depending on the situation. Emergency changes are relatively risky and thus require tight control procedures to ensure that only authorized program changes and data corrections are made.

7.46 We reviewed the process for controlling emergency changes (datafixes) and system releases. From our review, we believe adequate control procedures are in place to control emergency changes.

7.47 We examined the procedures for the November 2003 release and found that all program changes in the release were pre-authorized by FCS, tested by Accenture and FCS, and approved for production by FCS.

Business continuity planning

7.48 A business continuity plan (BCP) outlines the procedures to follow and the resources needed to ensure systems continue to operate if an interruption or disaster occurs. Business continuity planning includes such things as a business impact analysis, emergency response procedures and an information technology recovery plan.

7.49 FCS has not formalized many components of a business continuity plan, such as:

- determining and documenting the maximum acceptable downtime of the NBCase system (component of a business impact analysis);
- documenting backup procedures and contact lists for the Department (component of emergency response procedures); and
- assigning responsibilities should a disaster occur (component of emergency response procedures).

7.50 We noted that FCS does have an extensive information technology recovery plan for the NBCase system. Accenture updates the plan whenever the NBCase infrastructure or hardware changes. Each year, part of the plan is tested through the routine transfer of information from the NBCase server to the training server.

7.51 Not having a complete business continuity plan means that the Department may be unable to process social assistance payments if an interruption or disaster occurs. The Department should assess this risk and its impact on the public. Plans to manage these risks should be developed if necessary.

Recommendation

7.52 FCS should develop and document a complete BCP to help ensure that social assistance clients are not seriously affected if an interruption or disaster occurs. The BCP should be reviewed and tested whenever changes to the NBCase system occur.

Audit Services

7.53 The Audit Services unit is responsible for measuring and evaluating internal control systems. Two sections in the unit are Caseload Sampling and Telephone Case Review. The work of these two sections represents detective controls for the social assistance program. The Caseload Sampling section is responsible for monitoring the continuing eligibility of social assistance clients,

while the Telephone Case Review section complements the case management process by confirming client information. They report the results of their work to an Audit and Evaluation Committee which consists of ten members including the Deputy Minister and three Assistant Deputy Ministers. The purpose of the committee is to act as a decision making body and to provide leadership and support to Audit Services.

7.54 We reviewed the work and the findings of the Caseload Sampling and the Telephone Case Review sections to determine if we can rely on their work for our audit opinion. We assessed factors such as the scope, knowledge, competence and due care of the Caseload Sampling and Telephone Case Review sections. We also tested two Caseload Sampling and one Telephone Case Review projects. While we found that we could rely on their work for our purposes, we observed areas where improvements could be made.

Caseload Sampling section

7.55 Each year, the Caseload Sampling section (CSS) selects statistical samples of social assistance payments. Samples are divided into two groups – Target and Basic. The target group represents clients who have the potential to become self-sufficient in the near future. The basic group represents clients who have less potential to become self-sufficient and who will likely require a longer period of assistance.

7.56 The CSS tests the continuing eligibility of approximately 1,600 clients each year. For each region, one month is selected and a sample of roughly 145 clients is tested. All errors are provided to case managers for review and correction. The errors are projected over the monthly population. An estimate of both the amount of ineligible payments and the expected error rate for the month is produced. The CSS compares this error rate to the tolerable error rate of 2% set by the Department.

The projected error rate exceeds the tolerable level set by the Department

7.57 For the past four years, the average projected error rate for all regions has been greater than the 2% rate set by the Department. For example, the average projected error rate in 2003 was 4.68%. Although the CSS has consistently calculated the error rate for all regions to be above 2%, we saw no evidence that the Audit and Evaluation Committee has tried to determine the cause of this problem or to established a plan to try to reduce the amount of errors.

7.58 To estimate the annual amount of ineligible payments made by FCS, we projected the average monthly error rate over the annual population. While this approach is not statistically correct and assumes that the amount of error is consistent from month to month, we believe it is a reasonable approximation. Using the average error rate of 4.68% and an annual population of $173 million, we estimate the error amount to be approximately $8.1 million. The Department's tolerable error amount would be $3.5 million based on the 2% tolerable error rate.

CSS does not use a risk based approach for sample selection

7.59 The CSS is not using a risk based approach for selecting its statistical sample. Adopting this approach would allow the CSS to focus its limited resources in the areas where errors are most likely to occur. To identify areas of risk or trends, the CSS should analyze its past reports. We examined the reports of the CSS for the past five years and provided Audit Services with the results. We noted the following:

- The basic group error rate has improved more than the target group error rate. For example, the basic group error rate improved from 10.82% to 4.19%, while the target group error rate improved from 13.92% to 9.25%. The CSS has not changed its sample selection method despite these results.

- On average, the regions with large cities have higher error rates than the regions with smaller communities. For example, the average total error rate was 11.10% for the three regions of Saint John, Moncton and Fredericton, while the average total error rate was 8.83% for the other five regions. On average, the CSS sample sizes are the same for each region.

Audit services does not use the results of the regional investigators work

7.60 Audit Services is not using the work of the regional investigators when planning its work. The regional investigators investigate clients based on complaints. We analyzed the detailed results of the regional investigators and found that the Interim Assistance program had the highest error percentage. We believe that this information would be useful to Audit Services when planning its yearly audit so that it focuses its efforts on the riskiest programs.

CSS does not verify client payments and overpayments

7.61 CSS is not verifying the calculation of client payments and overpayments as part of its testing. Given the continuous upgrading of the system and the users ability to override system calculated

amounts, having the CSS verify these amounts would help ensure the accuracy of client assistance. In our testing, we found one case where an overpayment was identified by CSS, but set up incorrectly by the case manager. The CSS did not discover this error.

7.62 The Office of the Comptroller's review of the Income Security Program in 2000 also recommended that CSS verify client payment amounts.

Department is not implementing CSS recommendations

7.63 We believe that the Department is not successfully implementing the recommendations of the CSS. For example, for the past three reviews, the CSS found that one region did not always comply with FCS policies, procedures and legislation (e.g. third party payment policy). While the CSS discussed these findings with the regional director, the fact that the same issue has occurred for the past three reviews indicates that the problem is not being corrected.

7.64 From our discussions, we learned that the Audit and Evaluation Committee is not receiving the recommendations of the CSS. This information should be provided to the Committee so that it is aware of the problems and can put plans in place to implement the recommendations. This would also allow the Committee to do high-level analysis of issues and trends.

Telephone Case Review

7.65 Each year the Telephone Case Review section (TCRS) contacts selected groups of social assistance clients by telephone to confirm client information. Examples of TCRS project groups are: dependants aged 18 and over, and single parents aged 25-30 with no earned income. The TCRS reviews 2 – 4 groups of clients each year. The results of its work are reported to the Audit and Evaluation Committee. In one year, this section identified 91 overpayments in a test group of 2,675 and determined a net monthly savings total of $119,762. We found that the results of the TCRS are not compared to the Caseload Sampling section's work to identify risk areas or trends.

Recommendations

7.66 We recommended the Department review annually the population error rate estimated by the CSS. If this error rate is above the tolerable departmental error rate, the Department should implement additional procedures to reduce the error rate to the tolerable level.

7.67 We recommended the CSS adopt a risk based approach to selecting its audit sample. This would include analyzing trends from its previous years' reports and the work of both the regional investigators and the TCRS to identify the highest areas of risk in the population.

7.68 We recommended the Audit Services' Caseload Sampling section verify the calculation of client payments and overpayments as part of its routine testing.

7.69 We recommended the Audit and Evaluation Committee receive all recommendations made by Audit Services.

7.70 We recommended the Audit and Evaluation Committee ensure that appropriate action is taken on the recommendations of the Caseload Sampling section.

Phase II: Application controls

7.71 For a social assistance payment system to be effective, we determined that the following five risks must be controlled:

- assistance payments are inflated by ineligible clients;
- assistance payments are inflated by ineligible benefits;
- errors occur in assistance payment calculation;
- recovery of overpayments is not correct; and
- clients are not paid for all benefits each month and that each month's payments are not recorded.

7.72 In the sections below, we discuss each of the risks; identify the controls in place that help manage the risks; and recommend changes that will improve the controls' effectiveness.

7.73 Given the nature of the system, ensuring a client's continued eligibility is difficult and thus is the highest risk area. Once clients are on assistance, the onus is on the clients to inform the Department if their situation changes. Often clients do not provide this information for various reasons. Therefore, the Department must implement detective controls to identify clients that are no longer eligible to receive assistance. The proper functioning of these detective controls is essential to ensure the continued eligibility of clients.

Conclusion on application controls

7.74 Based on our examination, we believe that the NBCase application controls are adequate to ensure transactions are complete, accurate and authorized. We believe we can rely on these

controls in combination with tests of transactions for our provincial audit opinion.

Risk that assistance payments are inflated by ineligible clients

7.75 We reviewed the key controls which help ensure that assistance payments are not inflated by ineligible clients. We determined that the following controls were in place and working well for fiscal 2004.

- Client eligibility is determined appropriately by the NBCase system. This control helps to ensure that only valid clients are paid by the system.
- Unclaimed assistance cheques are controlled. This control helps ensure that only eligible clients receive cheques.
- Cheque preparation and cheque signing functions are separated. This control helps to ensure that only authorized cheques are produced.
- Client eligibility and existence is supported by documents on file. This control helps to ensure that only authorized clients are paid.

7.76 The following controls were in place for fiscal 2004 but need improvement. The first four controls detect instances where clients' situations have changed. We believe these four controls are essential in confirming the continued eligibility of social assistance clients.

- Assistance payments are audited regularly (at least yearly) by Audit Services (discussed previously in Audit Services section).
- NBCase data is cross referenced with third party data and discrepancies followed up.
- Complaints and internal requests are followed up by regional investigators.
- Client reviews are performed regularly.
- Medicare and social insurance numbers are validated by the system.

NBCase data is cross referenced with third party data and discrepancies followed up

7.77 Discrepancies between NBCase data and third party data are not always followed up in a timely fashion. Our audit revealed that a significant number of discrepancies between NBCase, EI and CPP data have not been reviewed. Case managers are responsible for following up EI and CPP discrepancies.

Recommendation

7.78 We recommended the Department continue to perform cross referencing of third-party data and ensure all discrepancies are followed up appropriately.

Complaints and internal requests are followed up by regional investigators

7.79 FCS has approximately seventeen regional investigators who investigate client cases for possible ineligibility. These cases are identified by case managers, the public, needs assessors or summer students. The investigators are expected to examine between 28 – 32 cases per month.

7.80 During the course of our audit, we spoke with two regional investigators and analyzed investigation reports. We made the following observations.

- We found a number of regional inconsistencies that require further explanation by the Department. For instance there were large variations between regions in the follow-up percentages.
- The number of cases reviewed by regional investigators is less than expected.

Recommendations

7.81 We recommended the Department obtain explanations for the inconsistencies between regions that we observed.

7.82 We recommended the Department centrally monitor the regional investigators to ensure that their work load is distributed appropriately and that follow up is completed in a timely manner.

Client reviews are performed regularly

7.83 FCS policy requires social assistance clients to have regular case reviews. During a case review, an FCS employee meets with a client to update the information on file and to confirm that the client is still eligible to receive assistance. Most clients are required to receive a case review every twelve months.

7.84 Our testing of 26,000 records revealed that a small number (124) of case reviews were at least one year overdue.

7.85 We also analyzed the Audit Services Caseload Sampling testing for 2002/2003 and found that 6.8% of the financial errors related to clients who did not have a timely case review as required by policy.

7.86 We saw evidence that FCS was aware of the overdue case reviews and that it had put procedures in place to complete them by the end of summer 2004.

Recommendation

7.87 We recommended the Department ensure all case reviews are completed on time as required by policy.

Social insurance and medicare numbers are validated by the system

7.88 FCS policy requires social assistance clients to provide specific information to the Department within four months of being placed on assistance. If this information is not provided, the NBCase system will automatically terminate the client case. The following information must be provided within four months of being placed on assistance:

- a social insurance card (SIN) and a Medicare card for each adult client; and
- a medicare card and birth certificate for each child under 16.

7.89 We found examples of clients still on the system after four months, even though the above information had not been provided.

Recommendations

7.90 We recommended the Department determine why the system did not terminate the clients who were on assistance for more than four months and who were missing SIN and/or Medicare numbers. If exceptions to the policy exist, then the policy should be modified to reflect the exceptions.

7.91 We recommended the Department identify all NBCase clients who have no recorded SIN and/or Medicare number and ensure that these clients comply with departmental policy.

Risk that assistance payments are inflated by ineligible benefits

7.92 We reviewed the key controls which help ensure that assistance payments are not inflated by ineligible benefits. We determined that the following controls were in place and working well for fiscal 2004.

- Client benefit amounts are determined appropriately by NBCase. This control helps to ensure that clients are eligible for benefits paid.
- Exceptions or unusual payments are reviewed. This control helps to ensure payment amounts are approved and appropriate.
- Supporting documents are received and approved by case managers or needs assessors. This control helps to ensure that client benefit amounts are accurate.

- An audit trail that links system transactions to system users exists. This control helps to ensure that only authorized changes are made to client data.
- Information is verified/edited by the system before it is accepted. This control helps to ensure only authorized and accurate information is entered into the system.

7.93 The following controls were in place for fiscal 2004 but need improvement.

- Policies and legislation are known by case managers and needs assessors.
- Assistance payments are audited regularly (at least yearly) by Audit Services (discussed previously).
- Complaints and internal requests are followed up by regional investigators (discussed previously).
- Client reviews are performed regularly (discussed previously).

Policies and legislation are known by case managers and needs assessors

7.94 A significant number of polices are associated with the NBCase system. Applying these policies consistently and accurately is necessary to ensure that all clients are treated fairly. To do this, NBCase users need to quickly and easily research up-to-date policy information. The research tool they use is on-line help. On-line help is built into NBCase, is available in French and English and is updated regularly by the Department.

7.95 We spoke with eleven NBCase users to determine the usefulness and accuracy of on-line help. Eight users had concerns with the on-line help tool. The most common complaint was that it is difficult and time consuming to use. Users indicated that researching policies could take hours, as information could be searched for in various ways and each way could provide different results. Users noted that they often print out policies and keep their own copies at their desks. This practice increases the risk that users may use out-of-date policies.

Recommendation

7.96 We recommended the Department review on-line help and determine if it can be modified so that users can find information faster and easier. If this is not possible, the Department should provide users with training on how to use on-line help more effectively and efficiently.

Risk that errors occur in assistance payment calculations

7.97 We reviewed the key controls which help ensure that there are no errors in assistance payments. We determined that the following controls were in place and working well for fiscal 2004.

- Assistance payments are calculated by NBCase accurately. This control helps to ensure payments to clients are correct.
- System changes are approved and supported by documentation. This control helps to ensure only authorized and accurate changes are made to the system.
- Client inquiries are followed up. This control helps to ensure that client payments are authorized and accurate.
- Supporting documents are received and approved by a case manager or a needs assessor (discussed previously).
- Exceptions or unusual payments are reviewed (discussed previously).
- Information is verified/edited by the system before it is accepted (discussed previously).

7.98 The following controls were in place for fiscal 2004 but need improvement.

- Training is provided to NBCase users.
- Assistance payments are audited regularly (at least yearly) by Audit Services (discussed previously).
- Complaints and internal requests are followed up by regional investigators (discussed previously).
- Client reviews are performed regularly (discussed previously).

Training is provided to NBCase users

7.99 FCS does not have a formal training program for new NBCase users; each region provides its own method of training. The completeness of user training varies from region to region because departmental training standards do not exist. To process social assistance payments correctly, case managers need to learn both the NBCase system, and all of the departmental policies associated with the system.

Recommendation

7.100 We recommended FCS develop minimum training requirements for all new NBCase users to complete. These training requirements should focus on system as well as policy training.

Risk that recovery of overpayments is not correct

7.101 We reviewed the key controls which help ensure that the recovery of overpayments is correct. We determined that the following controls were in place and working well for fiscal 2004.

- Overpayment deductions are calculated automatically by the system. This control helps to ensure that client payments are reduced by the correct amounts if an overpayment is set up.
- Cheque stubs are provided to clients giving details of benefits and overpayment deductions. This control promotes third party verification of the accuracy of deductions.
- Client inquiries are followed up (discussed previously).

7.102 The following controls were in place for fiscal 2004 but need improvement.

- Overpayment amounts are calculated properly by the system.
- Training is provided to NBCase users (discussed previously).

Overpayment amounts are calculated properly by the system

7.103 Overpayment amounts are calculated automatically by NBCase. In our discussions with FCS staff, several noted concerns with the automatic overpayment calculation function. They noted instances where they believed overpayments were improperly calculated and that they found it difficult to correct an overpayment once it was set up.

Recommendation

7.104 We recommended the Department modify the NBCase system to make reviewing, tracing and verifying overpayment amounts easier for system users.

Risk that clients are not paid for all benefits each month and that each month's payments are not recorded

7.105 We reviewed the key controls which help ensure that clients are paid for all benefits each month and that each month's payments are recorded. We determined that the following controls were in place and working well for fiscal 2004.

- Total assistance payments are reconciled to the general ledger. This control helps to ensure that general ledger expenses are complete and accurate.
- Client inquiries are followed up (discussed previously).
- Supporting documents are received and approved by a case manager or a needs assessor (discussed previously).
- Cheque stubs are provided to clients giving details of benefits and overpayment deductions (discussed previously).

7.106 The following controls were in place for fiscal 2004 but need improvement.

- Assistance payments are audited regularly (at least yearly) by audit services (discussed previously).
- Training is provided to NBCase users (discussed previously).

Other observations

Delegation of authority

7.107 During the course of our work, we noticed a number of policy exceptions that were "approved by the Minister". We saw no evidence of the Minister's written approval authorizing these payments. We reviewed departmental legislation to determine who is authorized to approve all payments (not just exceptions) and act on behalf of the Minister. The *Family Income Security Act* defines the Minister as "the Minister of Family and Community Services and includes any person designated by the Minister to act on the Minister's behalf". We saw no evidence that the Minister has explicitly designated any individual in the Department to act on his behalf. We believe this delegation of authority should be formally documented to comply with legislation and to protect those individuals who are acting on the Minister's behalf.

Recommendation

7.108 We recommended the Minister's delegation of authority be formally documented.

Departmental response

7.109 The Department responded positively to our report, and indicated their agreement with substantially all our recommendations.

Department of Justice

Pre-arranged Funeral Services Program

Background

7.110 The Consumer Affairs Branch of the Department of Justice is responsible for the administration of the pre-arranged funeral services program.

7.111 The Department defines a pre-arranged funeral plan as "a formal agreement with the funeral director which allows a person to make personal funeral arrangements, in consideration of payment in advance by a lump sum or by instalments." A funeral director who wishes to offer this service must be licensed under the *Pre-arranged Funeral Services Act*.

7.112 The Act provides for the establishment of a Compensation Fund to ensure better protection for the purchasers of pre-arranged funeral services. The Fund receives fees from the funeral directors and is administered by the Board of the New Brunswick Funeral

Directors and Embalmers Association. The balance of this Fund at 31 March 2004 was approximately $1.9 million.

7.113 The Department indicated that as of 31 December 2003 there were 67 licensed funeral directors in the Province and approximately 15,500 pre-arranged funeral service contracts outstanding. This translates into approximately $80 million being held in outstanding pre-arranged funeral service contracts between consumers and the funeral homes. The Act requires that this money be kept in separate trust funds at approved financial institutions.

Scope

7.114 The objective of this audit was:

To determine if the Province has taken the appropriate steps to protect the interests of the public with respect to pre-arranged funerals.

Conclusion

7.115 As a result of our work, we concluded that the role played by the Department and the Province is one that reasonably protects the interests of the public with respect to the pre-arranged funerals program. While we were generally satisfied, we did present a number of recommendations to the Department which we feel could further improve the protection of the public.

How compliance with legislation is measured

7.116 The Examinations Branch of the Department is responsible for auditing funeral homes to measure compliance with legislation. The Department has a policy manual in place to organize the audit function. In addition the Department has detailed audit programs that they consistently use when conducting an audit in the funeral home. Based on the results of our examination, the Branch testing appears to adequately cover the sections of the Act that set out the compliance requirements.

7.117 However, we are concerned with the frequency with which the Examinations Branch is auditing funeral homes. The number of funeral home audits by year, for the last five years, was as follows:

Fiscal year	No. of inspections per year
2003-2004	12
2002-2003	4
2001-2002	16
2000-2001	25
1999-2000	28

7.118 As stated earlier, as of 31 December 2003 there were 67 funeral directors in the Province licensed to sell pre-arranged contracts. The Department indicated they had been trying to visit each funeral home on a two-year cycle. As shown in the table above, this is not happening. At the time of our audit in the Examinations Branch, there were eight vacant positions: six examiner positions, one director position and one manager position. These vacancies had existed for more than three years. There was just one examiner assigned to examine the funeral homes.

7.119 We are concerned about the current audit cycle because the Act only provides a two-year window to pursue a prosecution. Section 9.1 of the Act states:

> *A prosecution for a violation of or a failure to comply with this Act shall be commenced within two years from the time of the violation or the failure to comply.*

7.120 It appears that any violation of the Act identified by the examination cycle after the two-year deadline could not be addressed.

7.121 Subsequent to our audit, the Department contracted with an external auditor to perform approximately fifteen examinations.

Recommendation

7.122 We recommended the Department make a formal commitment to a standard audit frequency for funeral homes. The Department should ensure that the audit frequency allows them to take action under section 9.1 of the Act when it is necessary.

Departmental response

7.123 *Once staffing of the Examinations Branch is completed, the audit schedule will be revisited to ensure that all licensees are inspected within a 24 month schedule and are inspected at least once every 24 months thereafter.*

7.124 *As noted in the report, in the interim, external audit services have been retained and will be continued, pending completion of staffing to permit the performance of audit functions.*

How compliance with legislation is enforced

7.125 The Department is using the Examinations Branch to identify cases of non-compliance. Once identified, these cases of non-compliance are then reported to the Consumer Affairs Branch of the Department. Consumer Affairs then issues a copy of the

report and a letter to the funeral home requesting a written response. Generally they give the funeral home a specified length of time to respond to the points in the report.

7.126 We examined ten cases that were handled by the Consumer Affairs Branch and found three cases where the information was not complete. In each of these three examples there was no response on file from the funeral home. After we pointed out these three situations, the Department completed the necessary follow-up.

Recommendation

7.127 The Consumer Affairs Branch should take the necessary steps to ensure the funeral homes submit their responses to the Branch's enforcement communications on a timely basis.

Departmental response

7.128 *The Consumer Affairs Branch, since the audit, has taken and will continue to pursue a more regimented follow-up process to require written responses to enforcement communications. The Branch will develop guidelines to trigger further follow-up activity.*

Losses through fraud, default or mistake

7.129 Section 13(2) of the *Auditor General Act* requires us to report to the Legislative Assembly any case where there has been a significant deficiency or loss through fraud, default or mistake of any person.

7.130 During the course of our work we became aware of the following significant losses. Our work is not intended to identify all instances where losses may have occurred, so it would be inappropriate to conclude that all losses have been identified.

Department of Education

• Missing equipment, money and supplies in various school districts	$16,137

Department of Family and Community Services

• Theft of cash	$14,007

Department of Health and Wellness

• Missing equipment and money, and ineligible medicare service claims	$11,878

Department of Justice

• Missing equipment and cash shortages	$7,466

Department of Natural Resources

- Missing equipment and cash shortages $2,511

Department of Tourism and Parks

- Missing equipment $7,700

Department of Training and Employment Development

- Missing equipment and cash shortages in various community colleges $19,031

Department of Transportation

- Missing equipment and supplies in various districts $8,264

7.131 Losses reported by our Office only include incidents where there is no evidence of break and enter, fire, or vandalism.

7.132 The Province reports in Volume 2 of the Public Accounts the amount of lost tangible public assets (other than inventory shortages).

7.133 In 2004, the Province reported lost tangible public assets in the amount of $204,035 compared to a loss of $108,065 reported in 2003.

Chapter 8
Follow up on Prior Years' Recommendations

Contents

Background 173
Scope 173
2000 recommendations 175
2001 recommendations 185
2002 recommendations 194

Follow up on Prior Years' Recommendations

Background

8.1 Our policy is to track the disposition of our recommendations for a period of four years after they first appear in our Report.

8.2 We do not prepare an update after the first year as we wish to provide the departments and agencies the opportunity to take action. After years two, three and four we prepare a status report, which shows the success achieved in meeting the recommendations.

8.3 This follow-up process provides us with the information necessary to measure our success in achieving one of the three goals we have set for the Office:

> *Departments and agencies accept and implement our recommendations.*

8.4 We believe that the actions taken in response to our recommendations are an indicator of the value that we add in promoting accountability in government.

8.5 In preparing the information in this chapter, we request written updates from the respective departments and agencies. We follow up on these updates by meeting with appropriate officials in each department or agency to review the action described in the updates.

Scope

8.6 This chapter includes an update on our 2000 and 2001 recommendations and for the first time we present an update on our 2002 recommendations. In prior years we disclosed that a number of recommendations from the 2000 and 2001 years had been accepted and implemented, or, in some cases recommendations had been disagreed with. The details of these recommendations are not carried forward to this Report.

Summary of the audits covered in this chapter

Department/Agency	Audit area	2000	2001	2002
Agriculture, Fisheries and Aquaculture	Review of legislation	x		
Environment and Local Government and Health and Wellness	Domestic well water quality	x		
Natural Resources	Private forest lands	x		
Supply and Services	Land management fund	x		
Transportation	Engineering consulting and road construction materials	x		
Office of the Comptroller	Provincial financial accounting system	x		
Education	Pupil transportation		x	
Health and Wellness and Family and Community Services	Prescription Drug Program		x	
Natural Resources	Crown lands management		x	
Public Safety	High risk drivers		x	
Supply and Services	Provincial Archives of New Brunswick		x	
Supply and Services	Purchasing		x	
Supply and Services	Contracts for IT Professionals		x	
Environment and Local Government	Environmental inspections			x
Finance	Pension plan governance			x
Health and Wellness	Client Service Delivery System			x
Public Safety	Office of the Fire Marshal			x
Supply and Services	Cellular phones			x
Training and Employment Development	Employment Development Programs			x
Transportation	Vehicle Management Agency			x
Various	Accounts receivable			x
Public Safety	Motor vehicle revenue			x

8.7 There are three types of recommendations that will not be updated in this follow-up chapter:

- those that are accepted and implemented in the same year as the recommendation is made;
- those that require no specific future action on the part of the department or agency; and
- those that are now irrelevant due to changes in government or government programs.

8.8 The reason some recommendations do not require future action is that they are directed to a specific situation, time or event. Although the recommendations have a value in future decisions or actions, the time is past to address the specific situation identified in the audit. While these types of recommendations are not tracked in this chapter, it should be clear that they can still have general

application to government processes and can result in future improvements.

8.9 This chapter refers to the original recommendations made by our Office and provides a current update. We do not refer to recommendations in full detail. So in order to fully understand the issues that gave rise to our original recommendations, it may be necessary for the reader to refer to the Auditor General's Report where we first discussed the audit and our findings.

8.10 The following chart shows how many of the audit recommendations have been accepted by the departments and agencies over the last three years.

Audit year	Recommendations			
	Total	Accepted	Not accepted	Percentage
2000	90	77	13	86
2001	187	179	8	96
2002	150	134	16	89
Total	427	390	37	91

8.11 The next chart focuses on the recommendations that were accepted and shows the number of recommendations implemented and partially implemented for each of the years.

Audit year	Recommendations			
	Total accepted	Implemented	Partially implemented	Percentage
2000	77	44	16	78
2001	179	119	37	87
2002	134	59	37	72
Total	390	222	90	80

8.12 Responsibilities assigned to departments and agencies can change from time to time, as can their names. For the purposes of this chapter, we refer to the department or agency that is currently responsible for the audit area.

2000 recommendations

8.13 This is the last year we will be updating the outstanding recommendations from the 2000 Report. It is the third consecutive

year in which an update has been presented. The emphasis on our reporting this year will be on the 2000 recommendations that have not been implemented.

Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture

Review of legislation

8.14 Legislators have a responsibility to ensure that legislation they approve is effective in meeting its intended purpose. Legislation is assigned to government departments to administer and it is reasonable to expect the departments to be held accountable for the efficient and effective administration of the legislation.

8.15 We have reported our concerns, in the past, that legislation was not always complied with. In response to this we conducted a project with the objective of concluding whether appropriate systems and practices were in place:

- to ensure compliance with legislation;
- to measure and report on the effectiveness of the legislation; and
- to ensure that resources committed to the administration of legislation are managed with due regard for economy and efficiency.

8.16 While we chose the Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture (DAFA) in which to conduct our audit, our hope was that the results of the audit and the recommendations could be applied to all government departments, not just DAFA.

8.17 We made ten recommendations to the Department at the conclusion of the audit. Two of the recommendations have been implemented and two have been partially implemented. The Department agrees with the remaining six recommendations, but has made no significant progress towards implementation.

8.18 The following two recommendations are partially addressed.

8.19 We recommended that the Department report on its administrative activities related to legislation through the departmental annual report. Where annual targets have not been met, explanations (e.g. negative impacts of resource limitations) should be provided.

8.20 We recommended that the Department consider the continued need for legislation to support the apiary industry in the Province and make appropriate recommendations to

government with regard to the *Apiary Inspection Act* and Regulation.

8.21 The following six recommendations were agreed with but not acted on.

8.22 For the first three of these recommendations, the Department responded that since we had proposed that three of the matters be considered for all legislation and all departments, it would be appropriate that they be submitted to government for their consideration and appropriate action rather than looking just to DAFA for action.

8.23 We recommended that a clear statement of purpose be included in all proposed new legislation. We further recommended that a statement of purpose be included for existing legislation whenever such legislation is being amended.

8.24 We recommended that the Department provide the Legislative Assembly with regular (e.g. every three or four years) written reports on the effectiveness of the legislation it administers in meeting intended purposes.

8.25 We recommended that the Department develop performance indicators that it can use to evaluate administrative activities undertaken by the Department in support of legislation.

8.26 We recommended that appropriate steps be taken to improve the effectiveness of the *Agricultural Land Protection and Development Act* in achieving its purpose of allowing farmers to farm without undue restrictions and to protect farmland from urban sprawl. This will require improvements in rural land use planning in general, not just amendments to this Act and Regulations.

8.27 We recommended that the Department consider extending the coverage of the *Livestock Operations Act* to more livestock operations and make recommendations to government as considered appropriate.

8.28 We recommended that the Department develop a workable alternative to the current *Topsoil Preservation Act* and

Regulation that will better achieve the purpose intended for the legislation. That alternative should be presented to government for consideration. If a workable alternative cannot be developed in the near term, the Department should strongly consider recommending to government that the Act and Regulation be suspended until such an alternative has been developed.

8.29 This recommendation was originally made to DAFA but the responsibility for the relevant legislation was subsequently transferred to the Department of the Environment and Local Government. We understand that this recommendation will be addressed jointly by the two departments.

8.30 There was one recommendation that DAFA has already implemented that we would like to highlight further. We continue to believe that this is a recommendation worthy of consideration by all government departments, not just DAFA.

8.31 We recommended that reviews of legislation under departmental administration be conducted periodically (e.g. every four years) to ensure it is up-to-date, that its stated purposes are still valid, and that it provides an effective framework within which those purposes can be achieved. Results of such reviews could be communicated to the Legislative Assembly.

Departments of the Environment and Local Government and Health and Wellness

Domestic well water quality

8.32 Our Office has had an ongoing interest in public safety and the environment. In connection with this focus we decided to examine the area of safe drinking water. Water quality from the perspective of individuals with newly drilled domestic wells was examined. The Province has set regulations and safety standards under the *Clean Water Act* that relate to these wells. We concentrated our work on two regulations under this Act, the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation*.

8.33 At the completion of this audit we issued twenty-nine recommendations to the Departments of Health and Wellness and Environment and Local Government. We can report that twenty-four of these have now been adopted. The Department of Health and Wellness has implemented eight of its nine recommendations while the Department of the Environment and Local Government has implemented sixteen of twenty recommendations.

8.34 Five recommendations remain outstanding and any further progress made will not be updated by our Office. We consider the following three recommendations to be partially implemented.

8.35 We recommended that the Department of the Environment and Local Government begin to license well diggers and educate them as to their requirements under regulation.

8.36 The Department is educating the well diggers but they are still not licensing them.

8.37 We recommended that the Department of the Environment and Local Government, in conjunction with the Department of Health and Wellness, develop an administration protocol for the *Potable Water Regulation*, clearly delineating various departmental responsibilities regarding domestic wells.

8.38 The two departments have agreed to a protocol, in principle, but it has not been approved for implementation.

8.39 We recommended that the Department of the Environment and Local Government review procedures in place for reporting program results for the *Potable Water Regulation* and *Water Well Regulation* to ensure they are accurate and useful to readers. As part of this effort the Department should establish goals or targets that clearly relate to the objectives of the regulations.

8.40 The Department indicated that relevant data will be reported in the Department's 2003-04 annual report, however no objectives, goals or targets have been formalized as yet.

8.41 The remaining two recommendations have the support of the departments but no significant progress has been achieved.

8.42 We recommended the Department of Health and Wellness improve the discussion of its work related to the *Potable Water Regulation* with respect to domestic wells in its annual report. Information should be focused on the degree to which program activities have achieved intended results.

8.43 We recommended that the Department of the Environment and Local Government establish performance measures for the broad suite of programs established to prevent drinking water problems for individuals on domestic well water.

Department of Natural Resources

Private forest lands

8.44 New Brunswick is Canada's most forested province with 85% of its land covered with forests. Approximately 50% of this forest land is owned by the Crown. The *Crown Lands and Forests Act* identifies three distinct categories of non-Crown land which are referred to as "private forest lands". The three categories are; private woodlots (30% of forest lands), freehold lands (18% of forest lands) and private lands consisting of an aggregate of 5,000 (or more) hectares which are owned by one person.

8.45 We conducted an audit to determine if appropriate systems and practices were in place to encourage the management of private forest lands as the (sustainable) primary source of timber for wood processing facilities in the Province.

8.46 We made seventeen recommendations to the Department of Natural Resources. The total number of recommendations that have been implemented remains at six, the same as was reported last year. The Department expressed its agreement with ten of the remaining recommendations and, in six cases, has made significant progress towards the eventual adoption of the recommendations. For the final five recommendations, the Department agrees with four and disagrees with one.

8.47 The following recommendations have been partially implemented at the time of our final update.

8.48 We recommended that the Department establish a measurable goal or objective to assist it in determining the level of subsidy required for silviculture activity on private woodlots. The goal and the level of subsidy should give due consideration to the funding from all sources.

8.49 We recommended that the Department adopt some form of contractual commitment for landowners who benefit from the silviculture funding. The commitment should be viewed by the Department as a means of encouraging private forest land to be the primary source of timber for wood processing facilities in the Province.

8.50 We recommended the Department comply with the monitoring provisions of sections 29(7.1) and 29(7.2) of the Act.

8.51 We recommended that the Department obtain and develop objective and timely information on the sustainable harvest figures for private woodlots.

8.52 We recommended that the Department monitor the difference between the annual allowable cut and the actual cut from private forest lands to ensure that they are harvested at a sustainable rate.

8.53 We recommended the Department carry out an evaluation of the Forest Products Commission to determine if it has fulfilled the object and duties outlined in the *Forest Products Act*. The results should be tabled in the Legislative Assembly.

8.54 The Department agrees with the following recommendations but has achieved no significant progress.

8.55 We recommended that the Department revisit the *Crown Lands and Forests Act* and all relevant legislation dealing with private forest lands. We recommended several key components to the review.

8.56 We recommended that the Department conduct a long term planning exercise to establish appropriate goals and objectives that adequately address the Department's mandate relating to private forest lands.

8.57 We recommended that the Department disclose its key goals and objectives for private forest lands in its annual report.

8.58 We recommended that as part of a planning exercise to review its mandate and goals and objectives for private forest lands, the Department should develop appropriate performance indicators for its private forest lands programs. The Department should then revisit its annual report to determine how it might best report on its programs for private forest lands in accordance with the requirements of the government's annual report policy.

8.59 During the past year it became apparent that the Department did not agree with the following recommendation.

8.60 We recommended that as part of the Main Estimates process, the Department formally recognize the importance of its legislated monitoring responsibilities for private forest land by designating a new program component. A title such as "Timber Utilization on Private Forest Lands" may be suitable for such purposes.

Department of Supply and Services

Land management fund

8.61 The Province owns over 7,000 properties which make up roughly three million hectares of land. The Province also owns an additional 2.1 million hectares of submerged lands. Given the significance of the amount of land the Province owns and uses in delivering its programs and the importance of exercising stewardship over this valuable resource, we decided to carry out work on various land management issues. We chose to focus our audit on the Land Management Fund due to its central role with respect to the Province's land portfolio.

8.62 Eleven recommendations resulted from our audit. In this, the third and final year of follow-up, we report that four recommendations have been implemented, including one in the past year. Two recommendations are partially implemented and one is agreed with, but there has been no significant progress. As reported earlier, the Department had expressed disagreement with four recommendations.

8.63 The recommendations that have not been implemented are the following.

8.64 We recommended that adequate information on maintenance costs be accumulated on a property-by-property basis to assist in the decision-making process with respect to holding or selling land.

8.65 The Department responded that maintenance costs will be tracked in future enhancements to the new inventory system.

8.66 We recommended that compliance with government policy on disposal of real property be actively enforced. Alternatively, if the policy is not appropriate, it should be appropriately revised.

8.67 Draft revisions to the policy have been prepared. However implementation has been delayed. The revised policy is expected to be in place by December of 2004.

8.68 We recommended that the Departments of Transportation and Supply and Services work together to develop strategies to identify surplus properties on a more timely basis.

8.69 To some extent, the future of this recommendation may be influenced by the revisions to government policy.

Department of Transportation

Engineering consulting and road construction materials

8.70 In the years leading up to this audit in the Department, we had reviewed inventory and purchasing systems and the process used to purchase engineering consulting services. We found significant opportunities for improvement, at that time, and made recommendations accordingly. Although many of these recommendations were accepted, some were not.

8.71 We decided to examine the present day purchasing and inventory operations to see how the Department had improved. Twenty recommendations were made to the Department. Six of the recommendations have now been implemented including one in the past year. There is agreement with five of the remaining recommendations and in one of these cases progress has been achieved by the Department. It has been established that the Department does not agree with seven of the recommendations including two which were explained in earlier reports. The time of relevance for two of the recommendations has passed.

8.72 There has been progress in meeting the requirements of the following recommendation.

8.73 We recommended the Department implement End Result Specifications in aspects of road construction in addition to paving, where it is cost beneficial to do so.

8.74 While there continues to be agreement with the recommendations, there was no significant progress in implementing the following.

8.75 We recommended management review, update and communicate its Purchase/Inventory Control/Issuing

Procedures to ensure that standards exist for the proper management and control of all inventories.

8.76 We recommended management ensure compliance with the Department's inventory policy.

8.77 We recommended that the computerized inventory system be fully integrated with the departmental maintenance management system and the accounting system of the Province.

8.78 We recommended the Department develop an inventory system that allows senior management and others responsible for inventory review to better manage and monitor both district and departmental inventory. The system should allow head office staff to produce timely and comprehensive inventory reports.

8.79 During the past year it became apparent that the Department was not in agreement with the following recommendations. The Department informed us that, based on the results of a pilot project using a request for proposals (RFP), it found that direct project costs were similar to situations where no RFPs were sought. They also stated that while design standards were maintained, there were additional administrative costs to the Department and the overall timeframe was extended using RFPs. We are currently evaluating the adequacy of the pilot project as the basis for not accepting our recommendations. We will report on the results of our review in our 2005 Report.

8.80 We recommended the Department publicly advertise each engineering consulting project so that all consulting firms have the opportunity to express their interest in the available work.

8.81 We recommended the Department ask for proposals from several qualified consultants for each engineering contract.

8.82 We recommended the process by which the Department chooses consultants to request proposals from be formalized and documented. The process, associated evaluation criteria and results of the process should be transparent to all consultants.

8.83 We recommended that the Department require the cost of the project to be included in the proposals received from the competing consultants.

8.84 We recommended the process by which the Department chooses which consultant to hire be formalized and documented. Cost should be an important component of this. The methodology, associated evaluation criteria and results of the process should be available to all consultants.

Office of the Comptroller

Provincial financial accounting system

8.85 For a few years the Office of the Comptroller (OC) had been developing and implementing a new financial accounting system. Software called Oracle Financials was being customized by the OC for use by the Province. Because of its significance and the fact that we rely on it in conducting our audit of the financial statements of the Province, we decided to review the system. Our review focussed mainly on system security.

8.86 We made six recommendations following our review of this system. Two of these remain partially implemented at this time.

8.87 We recommended that the OC review documentation for the Oracle application and ensure there is adequate documentation for anything that is unique to its installation and necessary in case of personnel turnover. This includes the unique functions of the Database Administrator, the System Administrator and any other key personnel.

8.88 We recommended that the OC implement some key aspects of traditional system development methodologies and project management practices. In particular, we would like to see a future project plan and budget. We also recommended that the OC track project costs and compare such costs to the budget. This should assist in managing the future work.

2001 recommendations

8.89 We are updating the recommendations we made in our 2001 Report for the second time. A detailed update was first prepared last year.

Department of Education

Pupil transportation

8.90 Thousands of New Brunswick school children travel to public schools each day aboard provincially owned or contracted buses. Parents have entrusted the Province to implement a safe and reliable pupil transportation system.

8.91 We believe that the Department of Education must have sound systems and practices in place to ensure the safe transportation of the students. Further, the Department must demonstrate compliance with safety standards and regulations set by the Province.

8.92 In our 2001 Report, we made 74 recommendations as a result of an audit of the Pupil Transportation Branch within the Department of Education. Last year we reported that the Department had implemented a total of fifty recommendations by the time of our first follow-up on this audit.

8.93 During the past year three more recommendations were implemented.

8.94 We recommended that the Department monitor employment standards for contracted school bus drivers to ensure they are consistent with the stated Acts and Regulations.

8.95 We recommended the Department develop an appropriate evaluation of driver performance while driving with children in a vehicle. Results of such an evaluation should be clearly documented in employee files.

8.96 The Department should develop standards for successful completion of the Behind the Wheel Driver Training. Such results should be clearly and consistently documented in employee files.

8.97 There are twenty-one recommendations which have not been implemented. Twelve of these have been partially implemented and two are agreed with, but no significant progress has been demonstrated. As reported last year there were four recommendations that were disagreed with and two which became irrelevant with the passage of time.

8.98 During the past year, one more recommendation became irrelevant due to changing circumstances.

8.99 With the establishment of the District Education Councils, the responsibility for acting on the following recommendation was effectively transferred to the individual Councils. The Department,

however, has advised the Councils on the importance of the driver guidelines.

8.100 We recommended that the Department ensure parent/ volunteer drivers are provided with guidelines as developed by the Department.

Departments of Health and Wellness and Family and Community Services

Prescription Drug Program

8.101 Our interest in the healthcare services provided by the Province led to our review of the Prescription Drug Program. This program was established in 1976. It makes specified drugs available to selected groups of people who can least afford the high cost of prescription drugs and those with specified medical conditions. Approximately 15% of the population receive benefits under the program.

8.102 The program consists of several "plans". The plan examined in our audit provides drug benefits to people who receive income assistance and those who have drug expenses for which they do not have the resources to pay.

8.103 While the Prescription Drug Program (PDP) is the responsibility of the Department of Health and Wellness, determining the eligibility for financial help with drug costs for this plan is the responsibility of the Department of Family and Community Services (FCS).

8.104 Our audit objective was to determine if the two departments had appropriate systems and practices in place to ensure that all eligible persons are offered the plan and that the benefits are not granted to ineligible persons.

8.105 The audit resulted in seventeen recommendations. Ten of the recommendations were issued to both departments, as it is necessary to have co-operative action to address the issues raised. Seven recommendations were issued just to the Department of Family and Community Services.

8.106 Last year we reported that the two departments had little success in addressing the recommendations. None of the recommendations had been implemented and only six of the seventeen had shown significant progress at that point in time.

8.107 We have a somewhat more positive result to report this year. Seven recommendations have now been implemented and in eight other cases there has been significant progress towards implementation. For the remaining two recommendations there is agreement without significant progress.

8.108 During the past year the departments agreed to form a joint committee for the purpose of addressing the issues raised in the audit. While the joint committee had not begun to operate at the time of our update, Terms of Reference had been drafted and agreed upon. We are hopeful that the committee will facilitate the departments' implementation of the remaining audit recommendations over the upcoming year.

8.109 The following recommendations were implemented in the past year.

8.110 Since some staff are confused with the services provided to "health card only" and "section 4(2)(b)" clients, we recommended that training needs be identified and assessed. A training plan should be established to reflect these needs, and it should be incorporated into the financial budget.

8.111 We recommended that the registration process be reviewed and amended, where necessary, to ensure that controls are in place to identify applicants having other drug coverage and to prevent these individuals from obtaining a health card. The review should ensure that the NBCase features that we identified as control weaknesses are addressed.

8.112 Since issuing health cards to Natives is a recurring error, we recommended that workers in the regions be informed of the importance of identifying Natives in NBCase. Cases in doubt should be identified and followed-up with the federal group responsible for Native drug coverage. We also recommended that someone be assigned the responsibility of monitoring to ensure Natives are not issued health cards.

8.113 To bring more consistency to the issuance of health cards, we recommended the following:

- **Explanations for the existing inconsistencies in the office ratios of "health card only" clients to "basic assistance"**

clients should be obtained. Inappropriate procedures should be identified and corrected.

- **Explanations for the existing inconsistencies in the financial assessments performed on "health card only" applicants should be obtained. Inappropriate procedures should be identified and corrected.**

- **The guidelines for expenses for "health card only" applicants should be reviewed, and amended if necessary. All regional workers involved with the registration process should be informed of the proper usage of the guidelines.**

- **Controls should be established in the registration process to ensure that health cards are issued consistently to all eligible applicants and that health cards are issued only to those applicants that meet the eligibility requirements.**

8.114 We recommended that FCS provide the PDP Division with a copy of all the current policies and procedures relating to the plan.

8.115 We recommended that FCS assign someone the responsibility of collecting all required updates to policies and procedures and annually making the changes to keep the information relevant and correct.

8.116 Since providing financial assistance to individuals to cover expenses relating to participation fees and monthly premiums for private health coverage could reduce costs to government, we recommended that FCS determine why these services are not being used and make corrections as necessary.

Department of Natural Resources

Crown lands management

8.117 The *Crown Lands and Forests Act* (the Act) has assigned the Minister of Natural Resources responsibilities for both Crown and private forest lands. In the autumn of 1999 we began a two-year audit process to examine the Minister's responsibilities under each of these areas.

8.118 In our 2000 Report we examined the Minister's responsibilities for private forest lands as mandated under section 3(2) of the Act. In 2001 we continued with phase II of our

work by reporting on the Minister's responsibilities for Crown lands.

8.119 We made ten recommendations to the Department. Last year we reported that the Department had implemented three recommendations and acted on a fourth. No further recommendations were implemented during the past year. However the Department made progress on our overarching recommendation to "establish measurable goals and objectives that adequately address the Minister's four responsibilities as assigned under subsection 3(1) of the *Crown Lands and Forests Act*." The actions taken on the report produced by the Special Committee on Wood Supply may have a direct impact on the goals and objectives.

8.120 Closely related to the goal setting process, we also "recommended that as part of establishing objectives related to its responsibilities under the Act, the Department develop suitable performance measures and that it report on them on an appropriate basis." We would hope to see improvements in this area as well.

8.121 We also made a third closely related recommendation "that departmental goals and objectives be linked to the spending estimates and they be disclosed at an appropriate level to the MLAs and the general public." The Department informed us this year that it "does not see the urgency at this time to change" its budgeting and financial systems to align them with subsection 3(1) of the *Crown Lands and Forests Act*.

8.122 Of the remaining three recommendations, two relate to improving financial reporting in the annual report. We have not seen much progress in this regard. The other relates to reporting of the licensee evaluations. The next evaluation is scheduled for 2007.

Department of Public Safety

High risk drivers

8.123 Our Office's continuing interest in public safety led us to look at the area of road safety. After some analysis of this area, we decided to focus on the so-called high-risk drivers of private passenger vehicles. The bulk of our work was performed in the Department of Public Safety. However we also contacted policing agencies, the insurance industry, academic researchers and an expert in adaptive driving services.

8.124 At the completion of this audit, we issued eighteen recommendations to the Department of Public Safety. Last year we

reported that the Department had implemented six of the recommendations. During the past year one more has been implemented. The status of the other recommendations is that seven are partially implemented and, for four, no significant progress has been demonstrated.

8.125 The following recommendation was implemented since the last Report.

8.126 We recommended that the Department discuss [variances in pass/fail rates between examiners of student drivers] with Service New Brunswick to ensure consistent and equitable testing. Additionally, the Department needs to develop better statistics that identify the type of license and reason for testing to allow for better variance analysis.

Department of Supply and Services

Provincial Archives of New Brunswick

8.127 The information contained in the records preserved by the Provincial Archives of New Brunswick (PANB) is irreplaceable and has a significant value to New Brunswickers. Caring for this information is a major responsibility and one that has a number of risks associated with it. We conducted an audit in which we looked at the acquisition, appraisal, selection, arrangement and description of records. We also looked at preservation risks and completed general reviews of the organizational mandate and performance reporting.

8.128 A total of twenty-five recommendations were made to the Department following the completion of our audit. Sixteen of these recommendations have now been implemented, including an additional four recommendations in the past year. Another five are partially implemented. Of the remaining four recommendations, the Department is in agreement with three of them and it disagrees with one.

8.129 The following four recommendations were implemented in the past year.

8.130 We recommended that the resource requirements of PANB be reviewed as part of the upcoming strategic planning process for the organization. Representations should then be made to government as part of the next budget cycle requesting necessary increases in funding.

8.131 We recommended that a tracking system be developed to capture data relating to the acquisition, appraisal, selection, arrangement, and description of records. This data can be used for management and performance reporting purposes, as well as to support organizational strategies, requests for additional resources, etc.

8.132 We also recommended that the lack of wheelchair accessible washrooms at the Bonar Law building be addressed at the earliest possible date.

8.133 We recommended that PANB ensure that its facilities are inspected by the provincial fire marshal on a regular basis.

Department of Supply and Services

Purchasing

8.134 We conducted an audit in the Department of Supply and Services with the objective of determining if the Department had appropriate systems and practices in place to ensure the Minister was fulfilling some key responsibilities assigned by the *Public Purchasing Act*.

8.135 The audit focussed on: tendering and soliciting bids for purchases; granting exemptions and preferences; and ensuring compliance of government funded bodies and departments with their responsibilities under legislation.

8.136 Overall we were pleased with the Department's performance in fulfilling its responsibilities. However, we did find instances where improvements could be made. In light of this we made seventeen recommendations.

8.137 Last year we reported that the Department had implemented two of these recommendations. This year we can report that an additional four recommendations have been implemented. Two recommendations have been partially implemented at this point, while seven have seen no significant progress. The Department does not intend to act on the remaining two recommendations. One of these two recommendations was reported last year and the other is shown below.

8.138 The following four recommendations have been implemented in the past year.

8.139 We recommended that the Department review the current process surrounding the granting of exemptions on the basis of economic benefits to see if a change can be made that will involve more suppliers and, in turn, create more competition before a final decision is made.

8.140 We recommended that the Minister review exemptions from time to time to ensure they continue to be justified. Where necessary, they should be restricted or eliminated.

8.141 We recommended that the Minister of Supply and Services formally communicate to the Comptroller, the failure to meet legislated responsibilities.

8.142 We recommended the Minister ensure departments submit the annual purchasing reports as required by legislation.

8.143 During the year it was determined that the Department was not in agreement with one of the recommendations.

8.144 We recommended that the Department establish a formal policy for educating all parties subject to the Act. This would ensure that a commitment is in place to provide the basic training on a cyclical basis.

8.145 The Department will continue to provide information seminars to the extent permitted by current resources. However, they do not plan to formalize the commitment.

Department of Supply and Services

Contracts for IT professionals

8.146 The Department of Supply and Services established a contract of supply for departments to use in purchasing the services of various information technology (IT) professionals. We reviewed the contract to determine departmental compliance with the terms and conditions of the contract.

8.147 At the completion of the audit, we issued seven recommendations to the Department of Supply and Services for improvements to the process. We explained last year that the Department had implemented six of the recommendations and a plan was in place to address the final recommendation. The status of the final recommendation did not change in the past year.

2002 recommendations

8.148 *The recommendations from our 2002 Report are being updated for the first time.*

Department of the Environment and Local Government

Environmental inspections

8.149 The protection of our environment has a significant impact on whether or not we have a healthy and safe place in which to live. The Legislative Assembly recognizes this significance and has passed several Acts and regulations to protect our environment. The Department of the Environment and Local Government is responsible for the administration of much of this legislation.

8.150 Our interest in the preservation of the environment led to our review of how the Department monitors compliance with the environmental legislation in the Province.

8.151 Our audit objective was to determine if the Department of the Environment and Local Government has an adequate inspection process, with appropriate policies and practices, to monitor and report compliance with environmental legislation in the Province.

8.152 The audit resulted in twenty-one recommendations. The Department has successfully implemented five of the recommendations. In addition, the Department has partially implemented four of the recommendations. Two of the recommendations are no longer applicable due to reorganization within the Department. For the remaining ten recommendations, there is agreement without significant progress.

8.153 The following recommendations were implemented.

8.154 The Department should establish a standard orientation program for new inspectors.

8.155 The Department should establish a training policy and standard training for inspectors.

8.156 The Department should proceed with the training of all inspectors in the fall of 2002 as planned.

8.157 The Department should establish standard procedures for performing and documenting inspections. The approved procedures should be distributed to all inspectors.

8.158 In pursuit of compliance with government policy, the Department should continue its implementation of the employee performance review system.

Department of Finance

Pension plan governance

8.159 A pension plan governor has the highest level of authority over the management of a pension plan. In general, the governor has the objective of achieving the mission of the plan.

8.160 We selected two of the provincially sponsored pension plans to determine whether the governors of the pension plans have established satisfactory procedures to measure and report on the effectiveness of the asset management activities. Asset management is one of five key areas of responsibility in a pension plan. The other four are compliance, plan funding, benefit administration and communication.

8.161 We examined a plan that involved the New Brunswick Investment Management Corporation (NBIMC) as its investment manager, the Public Service Superannuation Plan, and one that used other outside investment managers, Pension Plan for General Labour, Trades and Services Employees of New Brunswick School Districts.

8.162 A total of twenty-three recommendations were made following the completion of the audit. Twenty-one of these were addressed to the Department of Finance and the remaining two were sent to the NBIMC.

8.163 Our first update on the progress made in implementing the recommendations shows that none have been fully implemented. However we note that there has been progress in some areas.

8.164 In ten of the recommendations, there has been satisfactory progress demonstrated towards the implementation of the recommendations. For nine of the recommendations the Department is in agreement but no measurable progress has been made.

8.165 Disagreement was expressed with four recommendations including the following three that had been issued to the Department of Finance in relation to the Public Service Superannuation Plan.

8.166 The governor has never formally approved the investment policy and we recommended the appropriate approval be sought.

8.167 We recommended the role of the plan governor be formalized to ensure that the governor's approval is required for certain changes to the investment policy (i.e. asset classes and allocation percentages).

8.168 The Department of Finance responded that the responsibility for investment policies has been assigned to NBIMC through legislation. The Department indicated that future amendments to the policy should be presented to the Department, but for information purposes only. There is no plan to formalize the role of the plan governor.

8.169 We recommended the actuarial review committee be used by the governor to provide information that can be used to assist in making well-informed decisions on the investment policy of the plan.

8.170 The Department agreed that the committee could be used by the governor to make well-informed decisions on the investment policy. However as stated earlier, future amendments to the investment policy are planned to be made available to the Department for information purposes only.

8.171 The fourth recommendation, for which disagreement was expressed, was issued to NBIMC. It too related to the Public Service Superannuation Plan.

8.172 We recommended the investment policy include the requirement for appropriate communication with the plan governor when changes to investment policy are prepared.

8.173 NBIMC believes that communication with the plan sponsor is extremely important, however it also believes the investment policy is not the appropriate place to outline communication protocol.

Department of Health and Wellness

Client Service Delivery System

8.174 Effective project managing and monitoring is essential if information technology projects are to be completed on time and on budget. In this audit, we reviewed the managing and monitoring process used by the Department of Health and Wellness in developing and implementing the Client Service Delivery System (CSDS).

8.175 The CSDS is a 24-hour, on-line, bilingual system that tracks all services received by a client and thereby assures an appropriate continuum of care through coordinated and joint planning and delivery. The CSDS took six years to implement and cost the Province in excess of $26.9 million. This timeframe and cost was significantly more than originally budgeted. In our Report, we outlined possible causes for the cost and time overruns and areas where the Department did not comply with contract terms, legislation and government policy. We made one recommendation relating to how the Department could improve its processes for managing and monitoring future information technology projects.

8.176 The Department agreed with the recommendation. Since we made our recommendation, the Department has initiated two major information technology projects. The Department has already implemented some parts of our recommendation and it plans to adopt the remaining points as the projects progress.

Department of Public Safety

Office of the Fire Marshal

8.177 Our interest in the safety of New Brunswickers led to our review of the operations of the Office of the Fire Marshal (OFM) in the Department of Public Safety. The OFM is the senior fire authority in the Province with respect to fire safety and prevention.

8.178 The *Fire Prevention Act* provides the OFM with its authority and responsibilities. Proper administration and enforcement of the Act is important; and the results of non-compliance with the Act have the potential to seriously affect every resident of this Province.

8.179 Our audit objectives were:

- to assess whether the Office of the Fire Marshal is adequately carrying out the provisions of the *Fire Prevention Act*; and

- to assess whether the Office of the Fire Marshal has appropriate human resource systems and practices in place to sufficiently deliver provincial fire prevention and protection programs that

are dedicated to the reduction of fire related losses in lives, injury, and property.

8.180 The audit resulted in twenty-three recommendations. We are pleased with the OFM's success to date in implementing fourteen of the recommendations. In addition, the OFM has partially implemented five of the recommendations. For the remaining four recommendations, there is agreement without significant progress.

8.181 The following recommendations were implemented.

8.182 We recommended that the OFM offer refresher training sessions on the Act to ensure appointees remain aware of their duties and responsibilities under the Act and to inform them of any changes made to the Act since the last session was given.

8.183 We recommended that the OFM look into the possibility of having expiry dates on the OFM-issued ID cards used for appointment purposes (for example, three years, five years).

8.184 We recommended that the OFM incorporate compliance with the Act into its work plan.

8.185 We recommended that OFM management include OFM staff from all levels in the creation of the OFM work plan where possible. It should be clearly reviewed and discussed with staff so they see the "big picture" and know where they fit in with the organization.

8.186 The OFM should carefully monitor compliance in the future. In effect, we are recommending the Fire Marshal take a proactive role and "champion" the Act.

8.187 We recommended the OFM get all of the fire reports into the Fire Reporting System on a timely basis and ensure they are kept up to date.

8.188 We recommended the OFM review the benefits and costs of implementing an Internet version of the Fire Reporting System for use by fire departments.

8.189 We recommended that employment standards not be lowered to meet the qualifications of the existing applicants.

8.190 We recommended the Department/OFM look into whether a fire service background is a desirable or an essential requirement of the Assistant Fire Marshal position.

8.191 We recommended that the OFM consider whether the technical sessions held for Assistant Fire Marshals and plan review officers should be held more frequently than twice per year and whether it would be beneficial to include all staff.

8.192 We recommended the OFM take an active role in ensuring that all fire prevention officers responsible for fire inspections in the Province are adequately trained.

8.193 We recommended that key responsibility areas of all OFM positions be identified in work plans and key success indicators for each responsibility area be developed. Employee performance should be evaluated based on how well they met the key success indicators for each key responsibility area of their position.

8.194 We recommended the OFM ensure that local assistants who perform fire investigations have the same Canadian Fire Investigation School training as those who hold appointments as fire investigators.

8.195 We recommended the OFM consider the costs and benefits of certification through the Canadian Fire Investigation School for all fire investigators. If it is determined that this is not a feasible solution, the OFM should ensure that those not certified receive refresher training periodically to ensure their skills and knowledge are kept current.

8.196 While the solution was not as expected for the final two recommendations, due to the abolishment of the Canadian Fire Investigation School, we feel that they were implemented through other acceptable training initiatives.

Department of Supply and Services

Cellular phones

8.197 As cellular phones have become a more integral part of both business and personal communications, so too has their importance and usage increased within government. At the time of the audit in 2002, we estimated that there were over 3,100 cellular phones in use by government costing at least $2.5 million annually.

8.198 We conducted an audit to determine if the government had an adequate system in place to administer the acquisition and use of cell phones. Our report on the results of this audit included seven recommendations. These recommendations were directed to the Department of Supply and Services, the Board of Management or to both, depending on the nature of the specific recommendation.

8.199 Since our 2002 annual Report was issued, a total of four recommendations have been partially implemented and no significant progress has been made for the remaining three. None of the recommendations have been fully implemented.

8.200 In our opinion, the most significant recommendation was that government begin tendering airtime and long distance usage for cell phones. We are pleased to report that government has tendered for these services and is currently determining the successful bidder or bidders. Once the contracts have been awarded, it appears that the information requirements of government, established through the tender, will allow for a number of the other recommendations to be implemented.

Department of Training and Employment Development

Employment Development Programs

8.201 The Employment Development Programs offered through the Department of Training and Employment Development meet a number of different needs and serve a variety of clients. There are five main programs: work ability; work expansion; training and skills development; student employment and experience; and employment services.

8.202 Our main focus in the audit was on the management of the programs. We wanted to see how the Department was doing in attempting to meet the economic and employment strategic goals and objectives of the Province.

8.203 The objectives of the audit were:

- to assess the adequacy of the Employment Development Tracking System internal controls designed to provide timely and reliable financial information;
- to assess the adequacy of management and control processes over the approval and payment of Employment Development funding; and
- to determine if there were adequate procedures in place to measure and report on program effectiveness.

8.204 We made twelve recommendations to the Department as a result of the audit. Six of these have now been implemented. The Department has made progress towards implementing four of the recommendations and for the remaining two there is agreement but without significant progress.

8.205 The following recommendations have been implemented.

8.206 We recommended that the policies and procedures of the various programs give clear guidance on what documentation is to be sent to be imaged under each of the programs and what should be kept by the Program Officers and Employment Counsellors.

8.207 We recommended that the Letter of Offer or the Application for the Work Ability Program be amended to include a clause specifying that the employer agrees to send in the client performance evaluation form as part of the Attestation of Salary.

8.208 We recommended that the draft guidelines be finalized as soon as possible and any future program changes be supported by documented guidelines at implementation.

8.209 We recommended that the Department provide application forms for all of the Employment Development Programs.

8.210 We recommended that the programs' policies and procedures include suggested turn-around times for the approval process.

8.211 We recommended that the planned guidelines for program evaluation identify a process to respond to recommendations resulting from program evaluations.

Department of Transportation

Vehicle Management Agency

8.212 The Vehicle Management Agency provides a full range of vehicle services to government departments. The Agency functions as a Special Operating Agency with a mission to "provide fleet management and vehicle maintenance services to Government, on an economical basis and according to established standards, to enable clients to deliver quality services to the public."

8.213 We decided to conduct an audit of the Agency with a focus that was limited to light trucks, cars, and executive vehicles. The objective of the audit was two-fold:

- to determine if the Vehicle Management Agency was providing repair and maintenance services for government cars, executive vehicles and light trucks in a manner which minimized costs and maximized efficiency; and
- to determine if the Vehicle Management Agency had adequate systems and practices in place to monitor and control the usage of fuel for government cars and light trucks.

8.214 We made a total of forty recommendations as a result of the audit. We can report that the Vehicle Management Agency has implemented seventeen of these recommendations and partially implemented a further seven. Four recommendations were agreed with, but no significant progress has been demonstrated to date. One recommendation is no longer relevant as it related to a policy that subsequently changed.

8.215 As reported in our 2002 annual Report, the Department disagreed with eight of the recommendations at the time of our audit. No follow-up work was conducted on these recommendations. It has recently been determined that the Department disagrees with a further three recommendations.

8.216 The following recommendations were implemented.

8.217 We recommended the Agency analyze the economics of using overtime as a means of supplementing staff requirements.

8.218 We recommended the Agency complete the casual staffing study as described in the 1999 Business Plan. Part of this study should analyze the cost effectiveness of using casual staff.

8.219 We recommended the Agency reconcile repair costs recorded in [its own information system] to [the government financial information system] on a regular basis. Any material discrepancies should be investigated.

8.220 We recommended the Agency ensure that executive users are aware of the policy regarding service provision.

8.221 When there are no applicable standing agreements, we recommended the Agency ensure that more than one quote is obtained for servicing required. Further, we recommended the best vendor (best service with lowest cost to government) be selected.

8.222 We recommended the Agency monitor the appropriateness of dollars spent on in-house service provision versus external service provision.

8.223 We recommended the Agency ensure that all in-service assets have preventative maintenance servicing on a timely basis, by making drivers and vehicle co-ordinators more aware of required servicing.

8.224 We recommended the Agency ensure all drivers submit "driver's vehicle condition reports" as required.

8.225 We recommended the Agency formalize policy to ensure that all manufacturer recalls are completed on a priority basis. We further recommended that serious safety related items be given high priority.

8.226 We recommended that the Agency ensure drivers are provided with up to date listings of discounts from external vendors.

8.227 We recommended the Agency ensure that executives are aware of all aspects of policy, notably the requirement to submit credit card slips when submitting mileage reports.

8.228 We recommended the Agency ensure it has accurate records of fuel card and credit card assignments.

8.229 We recommended the Agency monitor fuel usage in accordance with government policy.

8.230 We recommended the Agency improve communications with departmental vehicle co-ordinators regarding the expectations for fuel monitoring to ensure adequate monitoring at the department level.

8.231 We recommended the Agency ensure fuel exception reports are not only produced monthly, but reviewed monthly. Any exceptions should be followed up in a timely manner.

8.232 We recommended the Agency clearly document follow up on exceptions in fuel reports.

8.233 We recommended the Agency ensure that vendors are complying with the terms of the contract [regarding non-fuel purchases]. This would include producing and reviewing exception reports for large and unusual items charged as convenience store items.

8.234 Disagreement was expressed with the following recommendations.

8.235 We recommended that the results of the comparable pricing review be used to determine the most economical means of providing repair and maintenance services to government-owned vehicles.

8.236 We recommended the Agency develop standards and measures for mechanic effectiveness. Further, the Agency should consider the benefits and costs of extending these standards and measures to its performance evaluation process for mechanics.

8.237 We recommended the Agency formalize and enforce policy regarding work to be done on executive vehicles prior to disposal.

Various departments

Accounts receivable

8.238 Most governments emphasize the controlling of expenditures more than collecting of revenues. With minor exceptions, provincial departments do not have the authority to spend the revenue that they collect. As a result, there is often no budgetary motivation for departments to spend time and effort in maximizing collection activities.

8.239 We conducted an audit of the management of accounts receivable in three departments. The purpose of our audit was to determine if the departments had a comprehensive collection process, which is in compliance with government policy.

Business New Brunswick

8.240 Six recommendations were issued to the Department of Business New Brunswick in relation to the Department's accounts receivable balance, which exceeded $277 million at the time of the audit. Most of these accounts receivable were loans outstanding in relating to economic development, fisheries and agriculture. We are pleased to report that all six recommendations have been implemented.

8.241 We recommended that the Department establish and document a system to monitor and collect overdue receivables. Proper follow-up procedures should be enacted to ensure all payments are made on time and in the correct amounts.

8.242 We recommended a system to report on outstanding accounts be developed. Receivable reports should be produced on a regular basis and distributed to senior management for review and comment.

8.243 We recommended the Department ensure procedures are developed to provide information, in a timely manner, in order to update client records. This should ensure an accurate aged receivable report.

8.244 We recommended collection of fees and follow up of outstanding balances be made a priority. In each case it should be decided if outstanding monies should be collected before economic incentives are given or extended.

8.245 We recommended all files be updated on a regular basis and the client status reviewed even if no action was taken. All files should include up-to-date agreements.

8.246 We recommended old receivables be written off promptly when it is deemed they will not be collected.

Finance

8.247 The main focus in the Department of Finance was on property tax receivables, which totalled $579 million at the time of the audit. We issued nine recommendations to the Department following the completion of the audit. We are pleased to report that all of the recommendations have been implemented, and they are shown below.

8.248 The Department should put in place appropriate follow-up procedures to ensure all repayments are made on time and in accordance with the terms of the agreements.

8.249 The Department should review its policies in regards to the timing of client contacts. It may be appropriate to contact certain clients sooner than others.

8.250 All files should be updated as they are reviewed. Files should include all agreements as well as backup for the agreements.

8.251 The rationale and documentation for reductions and forgiveness of interest and penalties should be included in the files.

8.252 Receivables should be written off when it is deemed they will not be collected.

8.253 The Department should decide on a course of action to deal with these delinquent taxpayers.

8.254 The Department should set a target level(s) for receivables collection based on the best collection experience of other jurisdictions and aim to meet or exceed that level.

8.255 The Department should determine appropriate performance measures for staff and set clear, measurable goals related to its programs for collecting overdue taxes. It should also monitor performance relative to these goals.

8.256 Public reporting should include financial information and performance measures relating to the collection function. The Department could include, as part of the accountability information it provides to the Legislative Assembly, year-to-year comparisons of: the number and dollar value of taxpayer defaults during the year; recoveries and write-offs; timeliness of collection; costs of programs for collecting overdue taxes; and the balance of overdue accounts at year end.

Justice

8.257 Nine recommendations were made to the Department of Justice, which had accounts receivable in excess of $20 million at 31 March 2002. At this time, none of the recommendations have

been implemented. However there are two recommendations that are partially implemented and a number of others that will be impacted by changes the Department is planning in the upcoming year. In the plans are a pilot project designed to improve collections and a new accounts receivable system for one of the main revenue sources.

8.258 One of the recommendations was disagreed with on the basis that financial benefits may be outweighed by the costs.

Department of Public Safety

Motor vehicle revenue

8.259 We conducted an audit of the systems in place to control revenue from *Motor Vehicle Act* fees and fines, and motor vehicle inventory. Two recommendations were issued to the Department as a result of this audit. Our follow-up work confirms that both of the recommendations have now been implemented. Following are the two recommendations.

8.260 We recommended the Department formalize a new agreement with Service New Brunswick (SNB) to clarify its expectations with regard to motor vehicle revenue and inventory.

8.261 We recommended that only copies of paid and void tickets be forwarded to SNB by police agencies. Tickets destined for court should be taken to the courts as court dates occur. The court should then keep its copy and forward all other copies to the Department for processing. The SNB copy would then be sent to SNB and the ticket inventory updated. This would provide assurance that all tickets processed through the court system are properly accounted for and that the Department's record system is updated as required. This would also provide more meaningful and accurate tracking of *Provincial Offences Procedure Act* ticket inventory by SNB.

Chapter 9
Office of the Auditor General

Contents

Background 211
Office role and relevance 211
Strategic plan 212
Performance indicators 212
Financial information 217
Staff resources 218

Office of the Auditor General

Background

9.1 In recent years, our Reports have contained a checklist relating to our assessment of our compliance with the annual report policy of government. A comparative version for 2004 is presented below.

Exhibit 9.1
Self assessment checklist

	2004	2003
Was a report prepared?	Yes	Yes
Is there a discussion of program relevance?	Yes	Yes
Are goals and objectives stated?	Yes	Yes
Does the report discuss achievement of plans?	Yes	Yes
Are performance indicators presented?	Yes	Yes
Are details available on level of client acceptance ?	Yes	Yes
Is actual and budget financial information presented?	Yes	Yes
Does the report explain variances from budget?	Yes	Yes

Office role and relevance

Our role

9.2 Our role within the provincial public service is unique. We are independent of the government of the day and provide information directly to the Legislative Assembly. The Legislative Assembly uses our information to help fulfil its role of holding the government accountable for how public monies are managed and how services are delivered. We also assist government by providing recommendations to senior officials of the departments and agencies we audit.

Our mission

9.3 We promote accountability by providing objective information to the people of New Brunswick through the Legislative Assembly.

Office relevance

9.4 Volumes 1 and 2 of our 2003 Report generated significant interest. 475 copies of each volume were printed and distributed. Access to our Report is also available through the internet, and we are tracking the number of times our Report is visited. Discussions of our findings in the Legislative Assembly and the Public Accounts and Crown Corporations Committees are evidence of the continuing relevance of our work.

9.5 Each year we include in our Report matters that we believe are significant to the Legislative Assembly and the public. These include our findings, conclusions and recommendations arising out of our audit work during the year.

9.6 Our service also includes separate audit conclusions on the reliability of financial statements. These conclusions (auditor's reports) are provided to the Legislative Assembly with the financial statements for the Province as well as the Crown agencies and Trust Funds that we audit.

9.7 We see our work remaining relevant and contributing to:

- public confidence in our system of government;
- the Legislative Assembly's ability to carry out its responsibility of holding the government to account; and
- the government's ability to carry out its responsibilities using sound management systems and practices.

Strategic plan

9.8 Our 2003-2008 strategic plan can be found on our web site. It identifies three main goals that we are concentrating on over the five years. These are:

- the Legislative Assembly and the public are aware of and value all the work that we do, and have confidence in our ability to provide timely, objective and credible information;
- departments and agencies accept and implement our recommendations; and
- our stakeholders - the Legislative Assembly, the public, auditees and our employees - view us as leading by example.

9.9 We have developed strategies around each of these goals, along with specific objectives and actions. Each year we will develop a business plan that sets targets for each of our objectives. We have identified twelve performance indicators that we are using to measure our progress.

Performance indicators

9.10 This year we surveyed and interviewed Members of the Public Accounts and Crown Corporations Committees in order to measure our effectiveness in meeting their needs.

MLA survey

9.11 The responses to the survey indicate a high degree of satisfaction with the work that we do. We converted the responses

into a numerical index, which produced an overall satisfaction rate of 86.8%.

9.12 Members of the committees were satisfied with our Report, and with the process we follow to communicate its contents to them. They considered the topics chosen for review to be relevant, and our recommendations to be practical and achievable. They believe that our Office provides taxpayers with good value for money.

Auditee survey

9.13 Following the completion of each audit, we survey the department or Crown agency to determine their level of satisfaction with our work.

9.14 The responses to the survey following our 2003 audits indicate a high degree of satisfaction, especially with the financial audits we conducted. We converted all the responses into a numerical index, which produced an overall satisfaction rate of 87.0%.

9.15 Generally, auditees felt that we communicated well with their organization during our work and in the preparation of our reports, and that we dealt with them in a courteous and professional manner. Some concerns were expressed that in our value-for-money and detailed systems audits our knowledge of the organization could be improved. We will take these comments into account in our future work.

Employee survey

9.16 In the fall of 2003 we conducted our first-ever employee satisfaction survey. We wanted to receive feedback on topics such as quality of work life, communication and career development. We converted the responses into a numerical index, which produced an overall satisfaction rate of 62.6%.

9.17 We were not satisfied with this result and have been addressing the issues raised in the survey at the management level, and through the use of staff committees. Significant issues raised include training, timely feedback on performance, resources and recognition.

Acceptance and implementation of recommendations

9.18 Chapter 8 of this Report provides an overview of the recommendations included in our 2000 through 2002 Reports. It

details the responses to our recommendations, and our assessment of the acceptance and implementation of these recommendations.

9.19 In general, we are pleased with the actions taken by departments and Crown agencies in response to our work and reports.

Completion of audits on time and within budget

9.20 Our long-term goal is to complete the audit of the Province's financial statements by 30 June and to complete all Crown agency and Trust Fund audits by 30 September.

9.21 Our ability to achieve this objective is not totally within our control, because it really depends on when our auditees close their books for the year and are ready for us to do our work. Notwithstanding this, we believe the indicator is important because it results in us encouraging our auditees to close their books as quickly as possible. We support timely reporting of financial information. The indicator also places a discipline on our Office to complete the audit work by a specific date.

9.22 The audit of the Province of New Brunswick was not completed by 30 June. Our auditor's report on the Province's financial statements was dated 1 September.

9.23 We are the auditors of twenty Crown agencies, six pension plans and the Fiscal Stabilization Fund. We completed thirteen of the Crown agency audits and three of the pension plan audits by 30 September. For the seven Crown agency audits that were not completed there were delays related to a lack of available resources in our Office to do the work. However, all seven were completed and reports issued by 9 November. We did not have the resources to complete the audits of the Fiscal Stabilization Fund and three of the pension plans in time to meet our 30 September target.

9.24 We establish detailed time budgets for each of our audits. During the audit, we monitor the time spent by staff members on individual sections of the work. At the end of each audit, we summarize the total time spent, compare it to the total budgeted hours and analyze major fluctuations. For our financial audits, we use the results of this analysis to help us prepare the budget for the following year's work.

9.25 The actual time spent on our audit of the Province's financial statements exceeded the budgeted time by 570 hours. The excess is mainly attributable to extra time spent on the audit of NBCase, the social assistance payment and case management system in the Department of Family and Community Services. The results of that audit are reported in chapter 7 of this Report. The significance of the system, and its complexity, were factors in our selection of this computer application for audit, and also contributed to the audit taking more time than we had anticipated.

9.26 All of the sixteen Crown agency and pension plan audits we completed by 30 September were carried out within or close to budget, with the exceptions of Algonquin Properties Limited and Algonquin Golf Limited. The time spent on these two audits, which are closely linked and carried out concurrently, greatly exceeded the budget. There were a number of reasons for this, including a significant internal control matter that had to be resolved, and a large amount of time spent dealing with accounting issues rather than auditing.

9.27 We undertook four major value-for-money audits during the past year that led to chapters in our 2004 Report. Only one took significantly more time than we had budgeted. This was our audit of salmon aquaculture, where we underestimated the amount of time that would be incurred as a result of working cooperatively with two other legislative audit offices. We believe the extra time was a sound investment, and that our final report benefited greatly from the interaction with the other offices.

Interest in, and discussion of, our work

9.28 Four of our performance indicators attempt to assess the relevance of the work we do by tracking the interest in our work and Reports.

9.29 As mentioned earlier, we monitor the number of times our web site is visited to access our Report. In the period from December 2003 to June 2004, covering the release of volumes 1 and 2 of our 2003 Report and the subsequent four months, there were over 7,000 visits to the complete Reports. In addition to this there were specific visits to individual chapters. On 9 December 2003, the day we released volume 1, there were over 2,500 visits, or "hits", to our web site. On 18 February 2004, the day we released volume 2, there were over 3,700 hits.

9.30 We would also like to track the number of times our work is mentioned in the Legislative Assembly, and in meetings of the Public Accounts Committee and the Crown Corporations Committee. However, this has proven to be an impossible task. The official record of proceedings in the Legislative Assembly (Hansard) is at least two years behind, and minutes of committee meetings are no longer routinely prepared.

9.31 Nevertheless, we believe that our relevance is demonstrated by the fact that the Public Accounts and Crown Corporations Committees continue to make use of our Reports in carrying out their work. We also offer our services to the committees to provide them with opportunities to explore topics in greater depth. For example, we have made presentations to the Crown Corporations Committee on Crown agency governance and the Public Accounts Committee on departmental annual reports. We also provide orientation sessions for new committee members.

Use of time

9.32 An important indicator for us is the percentage of time we spend directly on audit work. Our goal is to reach a target of 60% of all professional paid time in our Office being spent directly on financial statement audits or value-for-money audits.

9.33 A detailed analysis of staff time for 2003 indicates that 58.88% of the total paid time of all staff, with the exception of our administrative support staff, was spent directly on audit work (including work on our annual Report). Approximately half of this time is spent on value-for-money audits. Non-audit time includes statutory holidays, vacations, courses for accounting students and professional staff, sick leave and administrative duties not chargeable to a specific audit.

Cost of our audits

9.34 We have always budgeted and tracked the number of hours for each of our audits. However, in an effort to be as economical and efficient as we can be in the work that we do, we are also beginning to track the cost of each audit. In the broadest sense, the cost of our audits can be said to be the cost of operating our Office, represented by our total expenditures set out later in this chapter.

9.35 The data we have compiled to date is relatively unsophisticated, and will be further refined in the years to come. It shows that the cost of the audit of the Province of New Brunswick's financial statements is approximately $200,000. The total cost of

the sixteen Crown agency and pension plan audits we completed by 30 September was approximately $115,000. The total cost of the four major value-for-money audits included in this Report was $273,000. The cost of preparing our 2003 Report, including the work we do to follow up on recommendations made in previous Reports, was approximately $100,000.

Financial information

9.36 Budget and actual expenditure for 2002-03 and 2003-04 by primary classification is shown in Exhibit 9.2. The approved budget for the 2004-05 year is presented for comparative purposes.

9.37 As we indicated in our 2003 Report, in our budget submission for 2004-05 we requested an increase in funding of $200,000. This would have enabled us to hire two additional senior auditors and increase our investment in training, technology and other support services. This request for additional funds was rejected by the Board of Management.

9.38 Staff costs continue to account for approximately 90% of our budget and were underspent by $58,200 for the year ended 31 March 2004. This was the result of staff turnover, and the inevitable delays in filling vacant positions.

9.39 Other services were underspent by $19,600 and property and equipment costs were underspent by $26,800. These savings were largely due to restrictions in expenditures in response to a request from Board of Management to institute an in-year budget reduction of 5%.

Exhibit 9.2
Budget and actual expenditure (thousands of dollars)

	2005	2004		2003	
	Budget	Budget	Actual	Budget	Actual
Wages and benefits	1,513.8	1,473.8	1,415.6	1,446.5	1,382.2
Other services	135.6	138.2	118.6	124.2	169.5
Materials and supplies	9.0	8.4	10.9	8.1	7.8
Property and equipment	32.6	52.6	25.8	76.2	93.2
	1,691.0	**1,673.0**	**1,570.9**	**1,655.0**	**1,652.7**

9.40 Our legislation requires an annual audit of our accounts by a qualified auditor, appointed by the Speaker of the Legislative Assembly on the advice of the Board of Management. This audit is

conducted by the Office of the Comptroller and their audit report is tabled before the Legislative Assembly.

Staff resources

9.41 Our Office continues to provide experience and training to our employees. New employees must enrol in a professional accounting program, namely CA (Chartered Accountant), CMA (Certified Management Accountant) or CGA (Certified General Accountant). Before staff begin this professional training they must have, as a minimum, one university degree at the bachelor level.

9.42 Staff turnover is an inevitable consequence of being a training office for professionals. During the past year, four staff members left the Office. We were pleased to see that three of these individuals remained within the public sector.

9.43 Our staff complement, based on our available budget, was reduced during the year from 24 to 23. Brent White, CA, Paul Jewett, CA and Phil Vessey, CA are the directors for our three audit teams. At 31 March 2004 there were fourteen professional staff with accounting designations. Our staff also included five students enrolled in accounting programs. Two other members of our staff provide administrative support services. Two positions were vacant, and have subsequently been filled. The following is a list of staff members at 31 March 2004:

Lorna Bailey [1]
Mylène Chiasson [2]
Cathy Connors Kennedy, CA
Duane Dickinson [2]
Kim Embleton [2]
Debbie Graye [2]
Deidre Green, CA
Eric Hopper, CA
Peggy Isnor, CA
Paul Jewett, CA
Cecil Jones, CA
Nick McCarthy [2]
Bill Phemister, CA
Ken Robinson, CA
Al Thomas, CA
Phil Vessey, CA
Brent White, CA
Darlene Wield [1]
Daryl Wilson, FCA
Tania Wood-Sussey, CA
Shauna Woodside, CA

[1] Administrative support
[2] Student enrolled in a professional accounting program

Appendices

Contents

Summary of significant audits conducted in departments and Crown agencies over the past seven years 221

Sections of the *Auditor General Act* relevant to the responsibilities of the Auditor General 229

Summary of Significant Audits Conducted in Departments and Crown Agencies over the Past Seven Years

The following is a list of value-for-money audits reported in a separate chapter of our annual Report over the last seven years, organized by department and agency. The year of reporting is in brackets following the subject of the audit. The list is organized using the current name of the department or agency, even though in some cases the audit was conducted prior to a government reorganization.

Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture

Salmon Aquaculture (2004)

The Report assesses whether Province of New Brunswick programs ensure that New Brunswick salmon cage culture operations are economically, environmentally, and socially sustainable.

Review of Legislation (2000)

This chapter examines how well the Department is meeting its administrative responsibilities pertaining to legislation it has been assigned, and whether the results are being adequately measured and reported to the Legislative Assembly.

Department of Business New Brunswick

Financial Assistance to Business and Performance Reporting (1998)

This chapter examines whether the Department is appropriately approving and monitoring financial assistance provided to business under the *Economic Development Act*, and whether an appropriate effectiveness reporting system is in place in the Department and functioning.

Department of Education

Pupil Transportation (2001)

This chapter examines the systems and practices in place in the Department of Education for the safe transportation of pupils to and from their schools.

Excellence in Education (1998)

This chapter examines whether the government has adequate systems in place to measure and report on the effectiveness of the Excellence in Education initiatives, and whether the government has complied with the accounting and audit provisions established by the Board of Management.

Department of the Environment and Local Government

Beverage Containers Program (2004)

This chapter examines whether the Department has established satisfactory procedures to measure and report on whether the Beverage Containers Program is achieving its intended results. It also reports on the progress the Department has made in implementing the recommendations and responding to the findings of our 1994 report on the Beverage Containers Program.

Environmental Inspections (2002)

This chapter examines the inspection process established by the Department to monitor and report compliance with environmental legislation.

Domestic Well Water Quality (2000)

A reliable supply of safe drinking water is important to everyone. Approximately 40% of New Brunswickers living in small towns and rural areas rely on domestic wells as their primary source of water. Two regulations under the *Clean Water Act* that contribute to the prevention of drinking water problems for individuals on newly drilled or dug domestic wells are the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation*. This chapter examines the performance of the Departments of the Environment and Local Government and Health and Wellness in ensuring compliance with these regulations as they relate to private wells.

Tire Stewardship Program (1999)

This chapter examines the approach taken by government in establishing the Tire Stewardship Program, and whether or not the Department is overseeing the Program in accordance with the legislation and regulation. Our work also addresses whether or not the public is adequately protected from danger of tire fires.

Department of Family and Community Services

Nursing Home Services (2004)

This chapter examines whether the Department has appropriate practices to ensure that licensed nursing homes are complying with the Province's legislation for nursing homes, and that the Province's legislation and departmental policies for nursing homes are reviewed and amended on a regular basis.

Child Day Care Facilities (2003)

This chapter examines whether the Department has appropriate policies and practices to ensure compliance with the Province's legislation and standards for child day care facilities.

Prescription Drug Program (2001)

This chapter examines the government plan to provide drug benefits to people who receive income assistance and those who have drug expenses for which they do not have the resources to pay. Our objective was to determine whether the Departments have appropriate systems and practices in place to ensure that each person who is eligible for benefits is offered the program, and that the plan provides services only to those people who qualify.

Department of Finance

Tax Expenditures (2003)

This chapter examines and assesses the processes of approving, monitoring, evaluating and reporting provincial tax expenditure programs.

Pension Plan Governance (2002)

This chapter examines whether the governors of two provincially sponsored pension plans have established satisfactory procedures to measure and report on the effectiveness of the plans' asset management activities.

Early Retirement Program (2001)

This chapter examines the process followed by government to reach the decision to offer a voluntary early retirement program to its employees.

Pension Plan Governance (2000)

This chapter examines the governance structure of four provincially-sponsored pension plans.

Consumption Tax (1999)

As of 1 April 1997 the provincial consumption tax was replaced by the federally administered Harmonized Sales Tax. Since then the government has hired additional auditors to identify unassessed taxes. We were interested in examining the economy and efficiency of this special audit effort and the collection of sales tax in general.

Evergreen and Wackenhut Leases
(Special Report for the Public Accounts Committee - 1998)

Our objective as assigned by the Public Accounts Committee was "to review the financial terms of the Evergreen and Wackenhut leases and compare the total cost under the private sector arrangements as compared to traditional government methods."

Department of Health and Wellness

Accountability of Psychiatric Hospitals and Psychiatric Units (2003)

This chapter assesses whether the Department has appropriate accountability processes in place for the operations of the psychiatric hospitals and psychiatric units under the direction of the Regional Health Authorities.

Client Service Delivery System (2002)

This chapter examines why the development of the Client Service Delivery System, which was approved in 1995 for $4.5 million and was to be operational in three years, is costing substantially more and taking much longer than anticipated. It also examines whether there has been any non-compliance with contractual arrangements, government policy or provincial legislation related to the higher costs and longer completion time.

Prescription Drug Program (2001)

This chapter examines the government plan to provide drug benefits to people who receive income assistance and those who have drug expenses for which they do not have the resources to pay. Our objective was to determine whether the Departments have appropriate systems and practices in place to ensure that each person who is eligible for benefits is offered the program, and that the plan provides services only to those people who qualify.

Domestic Well Water Quality (2000)

A reliable supply of safe drinking water is important to everyone. Approximately 40% of New Brunswickers living in small towns and rural areas rely on domestic wells as their primary source of water. Two regulations under the *Clean Water Act* that contribute to the prevention of drinking water problems for individuals on newly drilled or dug domestic wells are the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation*. This chapter examines the performance of the Departments of the Environment and Local Government and Health and Wellness in ensuring compliance with these regulations as they relate to private wells.

Food Safety (1999)

This chapter examines the Province's role in inspecting the 2,870 food service establishments in the Province. The objective of this project was to determine whether or not current systems and practices are sufficient in ensuring that food service establishments are complying with the food safety standards set out in the Regulations under the *Health Act*.

Extra-Mural Hospital (1999)

On 1 July 1996, The Extra Mural Hospital Corporation became the Extra-Mural Program as it merged into the regional hospital corporations. Why was this decision made? How does government make such decisions? Our interest in understanding the decision-making process of government led us to examine the merge decision.

Ambulance Services (1998)

This chapter examines the consequences of the replacement of St. John Ambulance volunteer services with paid service providers.

Department of Natural Resources and Energy

Crown Lands Management (2001)

This chapter examines the Minister's responsibilities for Crown lands, and looks at how well the Department is doing in measuring and reporting on the effectiveness of its Crown lands programs.

Private Forest Lands (2000)

This chapter examines the government's role in encouraging the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in the Province.

Office of Human Resources

Absenteeism Management (2003)

This chapter examines whether government has systems and practices in place to effectively manage employee absenteeism in the Civil Service.

Department of Public Safety

Office of the Fire Marshal (2002)

This chapter examines whether the Office of the Fire Marshal is adequately carrying out the provisions of the *Fire Prevention Act*, and whether it has appropriate human resource systems and practices in place to sufficiently deliver provincial fire prevention and protection programs.

High Risk Drivers (2001)

This chapter examines whether the Department has a system in place to identify and respond appropriately to high-risk drivers of private passenger vehicles. It also looks at one specific class of high-risk driver – the student driver.

Department of Supply and Services

Management of Insurable Risks to Public Works Buildings (2003)

This chapter examines how the Department manages significant insurable risks for the public works buildings it is responsible for.

Cellular Phones (2002)

This chapter examines whether the government has an adequate system in place to administer the acquisition and use of cell phones.

Provincial Archives of New Brunswick (2001)

This chapter examines the work of the Provincial Archives of New Brunswick. It considers their role in the assessment and preservation of archival records.

Purchasing (2001)

This chapter examines whether the Minister is fulfilling his responsibilities under the *Public Purchasing Act* and Regulation.

Contracts for IT Professionals (2001)

This chapter presents the results of an examination of forty contracts from six departments for the services of various Information Technology professionals.

Land Management Fund (2000)

The Land Management Fund buys, manages and sells land on behalf of the government. This chapter examines whether the Fund is achieving the purposes for which it was established. This chapter also examines compliance with the government-wide policy on the disposal of real property.

Department of Training and Employment Development

Employment Development Programs (2002)

This chapter examines the management of economic development programs, and whether there are adequate procedures in place to measure and report on program effectiveness.

Department of Transportation

Vehicle Management Agency (2002)

This chapter examines whether the Vehicle Management Agency is providing repair and maintenance services for government cars, executive vehicles and light trucks in a manner which minimizes costs and maximizes efficiency. It also examines whether the Agency has adequate systems and practices in place to monitor and control the usage of fuel for government cars and light trucks.

Engineering Consulting and Road Construction Materials (2000)

This chapter examines the Department's procedures for obtaining engineering consulting services and managing its inventories of road construction materials. It also examines the progress made by the Department in implementing End Results Specifications as a guarantee of road construction quality.

Government-wide audits

Program Evaluation in Government Departments (2004)

Our objective for this project was to determine the approach to program evaluation employed by provincial departments.

Contract Administration (1999)

More and more government services are being delivered by the private sector through privatization, public-private partnerships and straight contracting-out arrangements. Our objective in performing audit work in this area was to determine what systems are in place to ensure contracts are being administered in accordance with negotiated terms and conditions.

Fredericton-Moncton Highway (1999)

This chapter examines the decision-making process that led up to the issuance of a Request for Proposals to three short-listed bidders on 27 March 1997. With the issuance of the Request for Proposals it was clear that the government was going to build the highway through a public-private partnership. We looked at the objectives government set for this project, whether alternative arrangements were considered, and whether the Request for Proposals reflected the government objectives.

Leasing of Equipment (1999)

Our audit objectives for this project were to ensure that decisions to lease were made with due regard for economy and that leases are being properly recorded in the books of the Province. Our analysis and conclusions are based on examining leasing decisions for personal computers, photocopiers, fire tankers and heavy equipment.

Performance Measurement and Effectiveness Reporting (1999)

It had been ten years since the Province adopted its first annual report policy. This was the policy that recognized annual departmental and agency reports as the "major accountability document" for the Legislative Assembly and the general public. This chapter examines the progress that had been made in the past ten years in the area of performance measurement and effectiveness reporting.

Crown agency audits

Crown Agency Governance (2003)

This chapter summarizes the results of our governance reviews over the past five years, reviews practices in other jurisdictions, and makes major overall recommendations on steps the Province can take to improve Crown agency governance.

Hospital Corporation Governance (1998)

Our objective for this project was to gain an understanding of the governance arrangements relating to regional hospital corporations in the Province and to solicit the views of board members on certain issues impacting the role and effectiveness of hospital corporation boards.

New Brunswick Liquor Corporation

Governance (1999)

For a number of years our Office has taken an interest in the governance and accountability of Crown corporations. This year we examined governance and accountability practices at the New Brunswick Liquor Corporation.

Regional Development Corporation

Provincially Funded Programs and Projects (2004)

This chapter examines whether the Regional Development Corporation has satisfactory procedures in place to measure and report on the effectiveness of the provincially funded programs and projects it administers.

Economic Development Fund (1999)

In fiscal year 1997-98 over $15 million was expended from the Economic Development Fund for initiatives such as tourism marketing, agriculture development, Crown land silviculture and Film New Brunswick. Our objective in conducting work in this area was to ensure that adequate systems were in place related to the approval of funding and monitoring initiatives.

NB Agriexport Inc. (2000)

This chapter highlights the results of a special review of the operations and accountability of NB Agriexport Inc., carried out at the request of the Crown Corporations Committee.

Regional Health Authorities (2000)

This chapter summarizes the Auditor General's observations and recommendations as a result of assisting the Crown Corporations Committee in its initial hearings with regional hospital corporations.

Sections of the Auditor General Act Relevant to the Responsibilities of the Auditor General

Key Definitions

1 In this Act

"agency of the Crown" means an association, authority, board, commission, corporation, council, foundation, institution, organization or other body

(a) whose accounts the Auditor General is appointed to audit by its shareholders or by its board of management, board of directors or other governing body,

(b) whose accounts are to be audited by the Auditor General under any other Act or whose accounts the Auditor General is appointed by the Lieutenant-Governor in Council to audit,

(c) whose accounts are to be audited by an auditor, other than the Auditor General, appointed by the Lieutenant-Governor in Council, or

(d) the audit of the accounts of which the Auditor General is required to review or in respect of which the auditor's report and the working papers used in the preparation of the auditor's statement are required to be made available to the Auditor General under any other Act,

and includes

(e) (Repealed)

(f) regional health authorities as defined in the *Regional Health Authorities Act*,

(g) the New Brunswick Liquor Corporation established under the *New Brunswick Liquor Corporation Act*,

(g.1) the New Brunswick Power Corporation under the *Electric Power Act*,

Articles de la Loi sur le vérificateur général se rapportant aux fonctions du vérificateur général

Définitions-clés

1 Dans la présente loi

«organisme de la Couronne» désigne une association, une autorité, une régie, une commission, une corporation, une fondation, un conseil, une institution, une organisation ou un autre corps

(a) dont la vérification des comptes est confiée au vérificateur général par ses actionnaires ou son conseil de gestion, conseil d'administration ou autre corps directeur,

(b) dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général en vertu de toute autre loi ou dont les comptes sont vérifiées par le vérificateur général par le fait de sa nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil,

(c) dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur, autre que le vérificateur général, nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, ou

(d) dont la vérification des comptes doit être révisée par le vérificateur général ou à l'égard duquel le rapport du vérificateur et les documents de travail utilisés dans son compte-rendu doivent être mis à la disposition du vérificateur général en vertu de toute autre loi;

et s'entend également

(e) (Abrogé)

(f) des régies régionales de la santé telles que définies dans la *Loi sur les régies régionales de la Santé*,

(g) de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick établie en vertu de la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick*,

(g.1) de la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick en vertu de la *Loi sur l'énergie électrique*,

(g.2) the Workplace Health, Safety and Compensation Commission under the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act*, and

(g.3) the Atlantic Lottery Corporation Inc.,

but does not include

(h) a trust company carrying on business under the *Trust Companies Act* whose books are to be audited by an inspector or auditor appointed by the Lieutenant-Governor in Council under section 12 of the *Trust Companies Act* or a loan company or trust company carrying on business under the *Loan and Trust Companies Act* whose books are to be audited under any provision of that Act,

Examination of Accounts

8(1) The Auditor General shall audit on behalf of the Legislative Assembly and in such manner as he considers necessary the accounts of the Province relating to

(a) the Consolidated Fund,

(b) all public property, and

(c) all trust or special purpose funds.

8(2) Where the accounts of an agency of the Crown are not audited by another auditor, the Auditor General shall perform the audit.

8(3) Where the accounts of an agency of the Crown are audited other than by the Auditor General the person performing the audit shall

(a) deliver to the Auditor General forthwith after completion of the audit a copy of his report of his findings and his recommendations together with a copy of the audited financial statement of the agency of the Crown;

(g.2) de la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail en vertu de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, et

(g.3) la Société des Loteries de l'Atlantique Inc.,

mais ne comprend pas

(h) une compagnie de fiducie faisant affaire en vertu de la *Loi sur les compagnies de fiducie* dont les livres doivent être vérifiés par un inspecteur ou un vérificateur nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 12 de la *Loi sur les compagnies de fiducie* ou une compagnie de prêt ou une compagnie de fiducie exerçant ses activités en vertu de la *Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie* dont les livres doivent être vérifiés conformément à une disposition de cette loi;

Examen des comptes

8(1) Le vérificateur général doit vérifier au nom de l'Assemblée législative de la manière qu'il juge nécessaire les comptes de la province concernant

(a) le Fonds consolidé,

(b) tous les biens publics, et

(c) tous les fonds en fiducie ou fonds destinés à des fins spéciales.

8(2) Le vérificateur général doit vérifier les comptes et les opérations financières concernant un organisme de la Couronne et qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur.

8(3) Lorsque les comptes et les opérations financières d'un organisme de la Couronne ne sont pas vérifiés par le vérificateur général, la personne qui les vérifie doit

(a) transmettre au vérificateur général, une fois la vérification achevée, une copie des conclusions de son rapport avec les recommandations et la copie de l'état financier vérifié de l'organisme de la Couronne;

(b) make available forthwith to the Auditor General, when so requested by him, all working papers, reports, schedules and other documents in respect of the audit or in respect of any other audit of the agency of the Crown specified in the request; and

(c) provide forthwith to the Auditor General, when so requested by him, a full explanation of work performed, tests obtained, and any other information within his knowledge in respect of the agency of the Crown.

8(4) Where the Auditor General is of the opinion that any information, explanation or document that is provided, made available or delivered to him by the person referred to in subsection (3) is insufficient, he may conduct or cause to be conducted such additional examination and investigation of the records and operations of the agency or corporation as he considers necessary.

9 The Auditor General may, at his discretion,

(a) examine debentures and other securities of the Province that have been redeemed and determine whether such securities have been properly cancelled, and

(b) participate in the destruction of redeemed, cancelled or unissued securities.

Report on Financial Statements

10 The Auditor General shall examine the several financial statements required by section 48 of the *Financial Administration Act* to be included in the Public Accounts and shall express his opinion as to whether they fairly present information in accordance with stated accounting policies of the Province and on a basis consistent with that of the preceding year, together with any reservations he may have.

Special Assignments

11(1) Whenever the Legislative Assembly, the Standing Committee on Public accounts, the Lieutenant-Governor in Council, the Chairman of the Board of Management or the Minister of Finance so requests, the Auditor General may, if in his opinion such an assignment does not interfere with his primary

(b) rendre disponibles sans délai au vérificateur général, sur demande de celui-ci, tous documents de travail, rapports, bordereaux et autres documents concernant la dite vérification ou toute autre vérification de l'organisme de la Couronne précisés dans sa requête; et

(c) communiquer sans délai au vérificateur général, sur demande de celui-ci, des explications complètes sur le travail accompli, les épreuves obtenues et tous autres renseignements qu'elle possède sur l'organisme de la Couronne.

8(4) Lorsque le vérificateur général trouve insuffisants les renseignements, explications ou documents qui lui sont fournis, rendus disponibles ou transmis par la personne mentionnée au paragraphe (3), il peut, s'il le juge nécessaire, procéder ou faire procéder à un examen ou à une enquête portant sur les dossiers et les opérations de l'organisme ou corporation.

9 Le vérificateur général peut à sa discrétion

(a) examiner les débentures et autres titres de la province qui ont été rachetés et déterminer si ses titres ont été dûment annulés et

(b) participer à la destruction des titres rachetés annulés ou non émis.

Rapport sur les états financiers

10 Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 48 de la *Loi sur l'administration financière;* il indique s'il est d'avis que les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables établies pour la province et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente et indique les réserves qu'il peut avoir.

Projets spéciaux

11(1) Le vérificateur général peut sur demande de l'Assemblée législative, du Comité permanent des comptes publics, du lieutenant-gouverneur en conseil, du président du Conseil de gestion ou du ministre des Finances, faire enquête et rapport sur toute question relative aux affaires financières ou aux biens de la

responsibilities, inquire into and report on any matter relating to the financial affairs of the Province or to public property or inquire into and report on any person or organization that has received financial assistance from the Province or in respect of which financial assistance from the Province is sought.

11(2) For the purposes of this section, the Auditor General has the powers of a commissioner under the *Inquiries Act.*

Content of Annual Report

13(1) The Auditor General shall report annually to the Legislative Assembly

(a) on the work of his office, and

(b) on whether, in carrying on the work of his office, he received all the information and explanations he required.

13(2) Each report of the Auditor General under subsection (1) shall indicate anything he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the Legislative Assembly including any cases in which he has observed that

(a) any person wilfully or negligently failed to collect or receive money belonging to the Province;

(b) public money was not accounted for and paid into the Consolidated Fund:

(c) an appropriation was exceeded or applied to a purpose or in a manner not authorized by the Legislature;

(d) an expenditure was made without authority or without being properly vouched or certified;

(e) there has been a deficiency or loss through fraud, default or mistake of any person;

(f) money has been expended without due regard to economy or efficiency;

province ou aux biens publics ou sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicite une aide financière de la province si le vérificateur général estime que pareille demande n'entrave pas l'exercice de ses principales attributions.

11(2) Aux fins du présent article, le vérificateur général détient les pouvoirs que confère à un commissaire la *Loi sur les enquêtes.*

Contenu du rapport annuel

13(1) Le vérificateur général doit faire rapport annuellement à l'Assemblée législative

(a) sur le travail de son bureau, et

(b) sur le fait qu'il a reçu ou non dans l'exécution du travail de son bureau toutes les informations et tous les éclaircissements qu'il a demandés.

13(2) Le vérificateur général doit indiquer dans chaque rapport préparé en vertu du paragraphe (1) tout fait qu'il estime significatif et qui par sa nature doit être porté à l'attention de l'Assemblée législative y compris les cas dans lesquels

(a) une personne a, volontairement ou par négligence, omis de percevoir ou de recevoir des sommes appartenant à la province;

(b) il n'a pas été rendu compte de deniers publics et ceux-ci n'ont pas été versés au Fonds consolidé;

(c) un crédit a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par la Législature;

(d) une dépense a été engagée sans autorisation ou sans avoir été dûment certifiée ou appuyée de pièces justificatives;

(e) il y a eu manque ou perte par suite de fraude, faute ou erreur d'une personne;

(f) des sommes ont été dépensées sans due considération pour l'économie ou l'efficience;

(g) procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where, in the opinion of the Auditor General, the procedures could appropriately and reasonably be used; or

(h) procedures established to measure and report on the effectiveness of programs were not, in the opinion of the Auditor General, satisfactory.

Submission of Annual Report

13(3) Each annual report by the Auditor General to the Legislative Assembly shall be submitted to the Speaker of the Legislative Assembly on or before the thirty-first day of December in the year to which the report relates and the Speaker of the Legislative Assembly shall table each such report before the Legislative Assembly forthwith after receipt thereof by him or, if the Legislative Assembly is not then in session, within ten days following the commencement of the next ensuing session of the Legislative Assembly.

13(4) If the Legislative Assembly is not in session when the Auditor General submits his annual report, the Speaker shall cause a copy of the report to be filed with the Chairman of the Standing Committee on Public Accounts for review by that Committee if the Committee has been authorized to sit after prorogation by a resolution of the Legislative Assembly pursuant to the *Legislative Assembly Act.*

Other Reporting Responsibilities

14(1) Whenever it appears to the Auditor General that any public money has been improperly retained by any person, he shall forthwith report the circumstances of the case to the Minister of Finance.

14(2) The Auditor General may advise appropriate officers and employees in the public service of New Brunswick of matters discovered in his examinations and, in particular, may draw any such matter to the attention of officers and employees engaged in the conduct of the business of the Board of Management.

(g) des procédures n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque, de l'opinion du vérificateur général, les procédures pourraient être utilisées de façon appropriée et raisonnable; ou

(h) des procédures établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport n'étaient pas, de l'opinion du vérificateur général, satisfaisantes.

Présentation du rapport annuel

13(3) Chaque rapport annuel du vérificateur général à l'Assemblée législative est soumis à l'Orateur de l'Assemblée législative au plus tard le trente et un décembre de l'année à laquelle il se rapporte, et L'Orateur doit le déposer devant l'Assemblée législative immédiatement, ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 10 jours de l'ouverture de la session suivante.

13(4) Si l'Assemblée législative ne siège pas lors du dépôt du rapport annuel par le vérificateur général, l'Orateur doit en faire déposer une copie auprès du président du comité permanent des comptes publics pour être examiné par ce comité si le comité a été autorisé à siéger après prorogation par une résolution de l'Assemblée législative conformément à la *Loi sur l'Assemblée législative*.

Autres rapports à présenter

14(1) Le vérificateur général adresse, sans délai au ministre des Finances un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics.

14(2) Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de la Fonction publique du Nouveau-Brunswick des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil de gestion.

Assistance to Public Accounts Committee

15 At the request of the Standing Committee on Public Accounts, the Auditor General, or any employee of the Office of the Auditor General or any person appointed pursuant to a contract for professional services who is designated by the Auditor General, shall attend at the meetings of the Committee in order to assist the Committee

(a) in planning the agenda for review of the Public Accounts and the annual report of the Auditor General, and

(b) during its review of the public Accounts and the annual report of the Auditor General.

Aide au comité des comptes publics

15 Sur la demande du comité permanent des comptes publics, le vérificateur général, ou tout employé de son bureau ou toute personne nommée par suite d'un contrat de services professionnels et désignée par le vérificateur général doivent assister aux réunions du comité pour l'aider

(a) à préparer l'ordre du jour de l'examen des comptes publics et le rapport annuel du vérificateur général, et

(b) à conduire l'examen même des comptes publics et le rapport annuel du vérificateur général.

RAPPORT DU

vérificateur général du Nouveau-Brunswick

volume 2

2004

RAPPORT DU

vérificateur général du Nouveau-Brunswick

volume 2

2004

Publié par:
Le bureau du vérificateur général
Province du Nouveau-Brunswick

December 2004

ISSN 0382-1420

Office of the
Auditor General

Bureau du
vérificateur général

New
Nouveau Brunswick

L'honorable Bev Harrison
Président de l'Assemblée législative
Province du Nouveau-Brunswick

Monsieur le président,

Conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de soumettre volume 2 de mon rapport de 2004 à l'Assemblée législative.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le vérificateur général,

Daryl C. Wilson, FCA

Fredericton, N.-B.
le 14 décembre 2004

Tel/Téléphone:
(506) 453-2243
Fax/Télécopieur:
(506) 453-3067

P.O. Box 758
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5B4

Case postale 758
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5B4

Table des matières

Contenu

Chapitre 1 - Introduction

Observations sur la situation financière de la province 4
Programme de gestion des récipients à boisson 4
Services des foyers de soins 5
Société de développement régional - Programmes et projets financés par le gouvernement provincial 5
Évaluation de programme dans les ministères 6
Système NB Cas 6
Programme des arrangements préalables de services de pompes funèbres 7
Observations sur les mesures prises pour donner suite à nos recommandations d'exercices antérieurs 7
À propos de notre bureau 8
D'autres mesures s'imposent pour renforcer le rôle du vérificateur général 9
Remerciements 10

Chapitre 2 - Observations sur l'état des finances de la province

Introduction 13
Mon rapport du vérificateur sur les états financiers de la province 13
Indicateurs de l'état des finances de la province 18

Chapitre 3 - Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux
Programme de gestion des récipients à boisson

Contexte 31
Étendue 35
Résumé des résultats 35
Établissement de buts et d'objectifs 36
Mesure des progrès 39
Prise de mesures correctives 43
Rapport sur les résultats 44
Suivi à notre rapport de 1994 48

Table des matières

Contenu

Chapitre 4 - Ministère des Services familiaux et communautaires
Services des foyers de soins

Contexte 61
Étendue 63
Résumé des résultats 64
Délivrance des permis aux foyers de soins 66
Inspections 71
Exécution 83
Directives et procédures 89
Examen et modification des mesures législatives, des directives et des procédures 93
Reddition de comptes 97
Conclusion générale 99

Chapitre 5 - Société de développement régional
Programmes et projets financés par le gouvernement provincial

Contexte 103
Étendue 105
Résumé des résultats 106
Établissements de buts et d'objectifs 107
Surveillance 111
Prise de mesures correctives 117
Évaluation des résultats des programmes 118
Rapport sur l'efficacité des programmes 121
Conclusion sur l'objectif 124
Non-respect des mesures législatives 124

Table des matières

Contenu

Chapitre 6 - L'évaluation des programmes dans les ministères

Contexte 129
Étendue 131
Résumé des résultats 131
Programmes 132
La valeur de l'évaluation des programmes 135
Évaluation officielle des programmes 137
Comment le Bureau du vérificateur général intervient-il dans l'évaluation des programmes? 138
Réponses à notre enquête sur l'évaluation des programmes des ministères 139

Chapitre 7 - Autre travail de vérification dans des ministères et des organismes de la Couronne

Contexte 159
Étendue 160
Ministère de l'Éducation - Procédures reliées à la feuille de paie dans les districts scolaires 161
Ministère des Services familiaux et communautaires - Système NB Cas 163
Ministère de la Justice - Programme des arrangements préalables d'obsèques 182
Pertes par suite de fraude, de faute ou d'erreur 185

Chapitre 8 - Suivi sur les recommandations d'exercices antérieurs

Contexte 189
Étendue 189
Recommandations de 2000 192
Recommandations de 2001 203
Recommandations de 2002 212

Table des matières

Contents

Chapitre 9 - Bureau du vérificateur général

Contexte 231
Rôle et pertinence du bureau 231
Plan stratégique 232
Indicateurs du rendement 233
Information financière 238
Ressources humaines 239

Appendices

Sommaire des vérifications importantes réalisées dans les ministères et les organismes de la Couronne depuis sept ans 243

Articles de la *Loi sur le vérificateur général* se rapportant aux fonctions du vérificateur général (voir pages 229 - 234 de l'anglais

Chapitre 1
Introduction

Contenu

Observations sur la situation financière de la province 4
Programme de gestion des récipients à boisson 4
Services des foyers de soins 5
Société de développement régional - Programmes et projets financés par le gouvernement provincial 5
Évaluation de programme dans les ministères 6
Système NB Cas 6
Programme des arrangements préalables de services de pompes funèbres 7
Observations sur les mesures prises pour donner suite à nos recommandations d'exercices antérieurs 7
À propos de notre bureau 8
D'autres mesures s'imposent pour renforcer le rôle du vérificateur général 9
Remerciements 10

Introduction

1.1 Le 26 octobre 2004, j'ai publié le volume I de notre rapport de 2004. Le volume I présente les constatations auxquelles nous sommes parvenus à l'issue de la vérification des activités salmonicoles du Nouveau-Brunswick. Notre travail a eu lieu en même temps que des projets de vérification similaires réalisés par le Bureau du vérificateur général du Canada et le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique. Les rapports des trois bureaux ont été publiés le même jour. Le présent volume communique les résultats des autres projets que nous avons réalisés au cours de 2004.

1.2 L'année dernière, j'ai soulevé dans mon premier chapitre trois points concernant les états financiers de la province : la rapidité de publication, l'explication et l'analyse des états financiers et le Fonds de stabilisation financière. J'ai dit souhaiter la publication plus rapide des résultats financiers ainsi qu'une explication et une analyse des états financiers informatives et faciles à lire. J'ai aussi demandé qu'on évite toute communication qui introduit un élément de confusion en ce qui a trait aux résultats financiers de l'exercice.

1.3 Cette année, les états financiers vérifiés ont paru le 3 novembre, soit 18 jours plus tôt que l'an dernier. C'est la septième fois au cours des 11 dernières années que les résultats financiers sont publiés en novembre ou en décembre. La situation doit s'améliorer considérablement. Les législateurs et la population ne devraient pas avoir à attendre plus de sept mois après la fin de l'exercice pour apprendre comment leur argent a été dépensé et si la province est en situation d'excédent ou de déficit.

1.4 J'ai constaté avec plaisir la présence d'un commentaire étoffé au début du volume I des comptes publics sur les résultats financiers pour l'exercice. Le commentaire comprend une explication, accompagnée de graphiques, de la position de la province quant à sa dette nette. Malheureusement, je ne peux trop me réjouir, car il reste encore beaucoup à faire. Le gouvernement

provincial pourrait s'inspirer des comptes publics des gouvernements du Canada et de l'Ontario, qui sont de bons exemples de rapports clairs et concis sur les résultats financiers et la situation financière. De plus, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a publié durant l'année un énoncé de pratiques recommandées pour analyser et expliquer les états financiers. Cet énoncé constitue un excellent guide sur les genres d'information que les gouvernements devraient envisager de communiquer à leurs législateurs et à leurs citoyens. Je presse le gouvernement de pousser plus loin les améliorations qu'il a apportées cette année.

1.5 L'information concernant le Fonds de stabilisation financière ne figure plus dans l'état des recettes et des dépenses; elle est maintenant présentée dans les notes afférentes aux états financiers. Je suis extrêmement satisfait de ce changement. En effet, l'état des recettes et des dépenses montre maintenant avec clarté les résultats financiers pour l'exercice. Dans les années antérieures, la communication et la présentation du Fonds de stabilisation financière suscitaient de la confusion.

Observations sur la situation financière de la province

1.6 Le rôle que joue mon bureau à l'égard des états financiers de la province est souvent mal compris. Ainsi, certains pensent que nous préparons les états financiers, ce qui n'est pas le cas, bien entendu. Afin d'expliquer le rôle et la responsabilité du gouvernement dans la préparation des états financiers et notre rôle dans leur vérification, je fournis quelques commentaires au chapitre 2 du présent rapport.

1.7 Depuis sept ans, nous suivons six indicateurs financiers qui montrent la situation financière de la province sous l'angle de la viabilité, de la souplesse et de la vulnérabilité. Bien que la province enregistre un déficit de 103,2 millions de dollars pour l'exercice courant, ce qui accroît la dette nette d'autant, les tendances des dix dernières années sont, dans l'ensemble, positives. Les résultats de notre travail à ce sujet se trouvent aussi au chapitre 2.

Programme de gestion des récipients à boisson

1.8 La *Loi sur les récipients à boisson* du Nouveau-Brunswick a été proclamée en 1992, et le programme de gestion des récipients à boisson est entré en vigueur peu après. Nous avons voulu déterminer si le programme atteint les résultats escomptés et si le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux mesure ces résultats et en fait rapport de manière satisfaisante. Nous

voulions aussi fournir à l'Assemblée législative une mise à jour sur les progrès accomplis par le ministère en réponse au travail que nous avions effectué en 1994.

1.9 Depuis l'instauration du programme, quelque trois milliards de récipients à boisson ont été détournés des décharges et des abords de routes. Cependant, aucun objectif précis n'est établi pour permettre de déterminer si le programme atteint ses buts. De plus, peu de mesures ont été prises pour donner suite à nos recommandations de 1994.

1.10 Nous avons aussi découvert que, depuis le début du programme des récipients à boisson, les distributeurs et leurs représentants ont conservé près de 34 millions de dollars venant des consignes non réclamées sur les récipients à boisson qui n'ont pas été rapportés à un centre de remboursement. De plus, ils ont perçu des droits totalisant 17 millions de dollars pour contribuer au coût du recyclage de ces récipients, recyclage qui n'a pas eu lieu. Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux examine l'arrangement qui est en vigueur depuis 12 ans.

1.11 Les résultats de notre travail visant le programme de gestion des récipients à boisson se trouvent au chapitre 3.

Services des foyers de soins

1.12 Il y a au Nouveau-Brunswick 61 foyers de soins pour un total d'environ 4 100 lits. Les mesures législatives provinciales exigent que les foyers de soins détiennent un permis et qu'ils respectent les normes d'exploitation établies. Par notre travail, nous avons voulu voir si le gouvernement applique les mesures législatives en question. Nous avons constaté que les pratiques du ministère des Services familiaux et communautaires ne sont pas suffisantes pour vérifier si les foyers de soins titulaires d'un permis respectent les mesures législatives provinciales visant les foyers de soins. Les résultats de notre travail sont présentés au chapitre 4.

Société de développement régional – Programmes et projets financés par le gouvernement provincial

1.13 Une activité importante de la Société de développement régional est de financer, de coordonner et de surveiller les fonds et les projets dans le but de soutenir des projets de développement économique provinciaux. Notre vérification à ce sujet nous a permis d'établir que la SDR n'a pas adopté des méthodes satisfaisantes pour mesurer l'efficacité des programmes et des projets financés par le gouvernement provincial qu'elle administre

et en faire rapport. Et, bien qu'elle ait établi des buts pour les principaux fonds, la SDR n'a toutefois pas fixé d'objectifs appropriés pour tous les fonds et projets connexes. Les résultats de notre travail à la société sont présentés au chapitre 5.

Évaluation de programmes dans les ministères

1.14 La majeure partie de notre travail vise un service ou un programme en particulier. Nous croyons que l'Assemblée législative et le public s'intéressent à l'information objective qui découle des vérifications que nous réalisons, que ce soit sur les garderies, le transport scolaire ou les foyers de soins. Périodiquement, nous entreprenons un projet qui met en lumière une question importante qui s'applique à l'ensemble du gouvernement. L'année dernière, nous avons examiné la gouvernance des organismes de la Couronne et souligné l'importance de la gestion des risques et de la nécessité d'avoir une formation et des compétences en gestion des risques. Cette année, nous avons décidé d'examiner l'évaluation de programmes dans les ministères. Il est d'une importance extrême que les programmes demeurent pertinents et rentables et qu'ils réussissent à atteindre leurs objectifs. La population est en droit de s'y attendre, et les gouvernements ont une responsabilité de gérance qui leur enjoint de montrer qu'ils ont répondu à cette attente.

1.15 Nous avons fait enquête auprès des ministères pour déterminer l'approche qu'ils suivent pour évaluer les programmes. Les résultats se trouvent au chapitre 6. Les résultats de l'enquête soulignent l'absence de lignes directrices officielles en matière d'évaluation de programmes. De plus, il semble y avoir un déséquilibre parmi les ministères dans les capacités d'évaluation de programmes, et les ressources limitées semblent restreindre la capacité des ministères d'améliorer leurs méthodes d'évaluation des programmes. Nous considérons qu'il s'agit d'un secteur très important, et nous prévoyons poursuivre notre travail sur le sujet l'année prochaine.

Système NB Cas

1.16 Le système NB Cas est un système de paiement d'aide sociale et de gestion de cas du ministère des Services familiaux et communautaires. Nous avons procédé à une vérification du système parce que, à notre avis, ce système représente une application informatique clé du gouvernement provincial; en effet, il prépare des paiements annuels dont la valeur dépasse 186 millions de dollars. Notre objectif était de déterminer si nous pouvions nous fier au système NB Cas pour exprimer une opinion sur les états

financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2004. Nous sommes parvenus, à l'issue de notre travail, à des conclusions positives sur l'environnement de contrôle informatique et les contrôles de l'application. Nous avons toutefois formulé un certain nombre d'observations et de recommandations, qui se trouvent au chapitre 7.

Programme des arrangements préalables de services de pompes funèbres

1.17 En juin 2004, il y avait quelque 15 500 contrats non exécutés d'arrangements préalables de services de pompes funèbres au Nouveau-Brunswick pour une valeur totale d'environ 80 millions de dollars. La *Loi sur les arrangements préalables de services de pompes funèbres* exige que ces fonds soient conservés dans des fonds en fiducie séparés établis dans des établissements financiers approuvés. Nous avons décidé d'effectuer une vérification dans ce secteur afin de déterminer si la province a pris des mesures suffisantes pour protéger le public en ce qui concerne ces arrangements préalables de services de pompes funèbres. Nous avons conclu que les intérêts du public sont protégés de manière raisonnable grâce au rôle joué par le ministère de la Justice.

1.18 Nous avons formulé quelques recommandations, qui sont présentées au chapitre 7.

Observations sur les mesures prises pour donner suite à nos recommandations d'exercices antérieurs

1.19 Nous avons comme politique de suivre l'état de nos recommandations durant une période de quatre ans après leur inclusion dans notre rapport. Nous avons observé que cet aspect de notre travail suscite beaucoup d'intérêt parmi les législateurs et la population. Ils veulent savoir dans quelle mesure le gouvernement s'acquitte de la mise en œuvre des recommandations découlant des vérifications d'exercices antérieurs. Les résultats de notre travail de suivi sont présentés au chapitre 8. En voici quelques faits saillants.

1.20 C'est la dernière fois que nous suivons les recommandations de l'année de vérification 2000. L'un des recommandations découlant de notre travail au ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture était que le ministère remette à l'Assemblée législative des rapports écrits aux trois ou quatre ans sur l'efficacité avec laquelle les mesures législatives dont il est responsable atteignent les objectifs visés. L'année dernière, nous soulignions que cette recommandation est pertinente pour tous les ministères responsables de l'administration de mesures législatives. À notre connaissance, rien n'a été fait. J'attire l'attention de l'Assemblée législative sur la question en raison de l'importance des mesures

législatives dans l'exécution des politiques publiques. Les mesures législatives sont-elles toujours efficaces? Remplissent-elles l'objet ou l'objectif initial? Un rapport périodique à l'Assemblée législative est nécessaire pour rendre compte des mesures législatives en vigueur.

1.21 En 2000, nous avions effectué une vérification afin de déterminer si des mécanismes et méthodes appropriés étaient en place pour encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées en tant que source principale (durable) d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province. On constate quelques progrès dans la mise en œuvre de nos recommandations depuis quatre ans. Les recommandations ayant trait à l'établissement de buts, d'objectifs et d'indicateurs du rendement pertinents en rapport avec la réalisation du mandat du ministère à l'égard des terres à bois privées n'ont toujours pas de suites.

1.22 Au chapitre 8, nous faisons rapport pour la première fois sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de notre travail de 2002. Nous avons constaté avec plaisir les progrès du ministère de la Sécurité publique, qui a adopté 14 recommandations et en a partiellement mis en œuvre 5 parmi les 23 recommandations que nous avions formulées à la suite d'une vérification au bureau du prévôt des incendies. Nous soulignons également que le ministère des Finances et Entreprises Nouveau-Brunswick ont adopté les 15 recommandations que nous leur avions adressées en rapport avec la vérification des comptes débiteurs.

À propos de notre bureau

1.23 Suivant la mise au point d'un plan stratégique pour notre bureau en 2003, nous concentrerons nos efforts sur trois objectifs principaux au cours des cinq prochaines années. Ces objectifs sont les suivants :

- l'Assemblée législative et le public connaissent et valorisent le travail que nous faisons, et ont confiance dans notre capacité de fournir de l'information opportune, objective et crédible;
- les ministères et les organismes acceptent et mettent en œuvre nos recommandations;
- nos intervenants, soit l'Assemblée législative, le public, les entités vérifiées et nos employés, nous perçoivent comme menant par l'exemple.

1.24 Nous avons déterminé 12 indicateurs du rendement qui nous servent à mesurer nos progrès vers l'atteinte de ces objectifs. Bien que nous soyons satisfaits des progrès accomplis l'année dernière dans un certain nombre de domaines, il y a place à l'amélioration dans d'autres. De l'information sur notre rendement durant l'année écoulée est fournie au chapitre 9.

1.25 Dans ce chapitre, nous soulignons aussi que le Conseil de gestion a rejeté notre demande de fonds supplémentaires pour 2004-2005, qui était de 200 000 $. Ce financement nous aurait permis de recruter deux autres vérificateurs principaux et d'investir davantage dans la formation, la technologie et d'autres services de soutien. À l'heure actuelle, nous avons des fonds pour un effectif de 23 personnes seulement, soit une baisse de 4 membres du personnel depuis 1997. Il demeure donc difficile d'assurer une étendue de vérification acceptable des activités et des programmes du gouvernement, et j'ai l'intention de demander des fonds supplémentaires pour 2005-2006.

D'autres mesures s'imposent pour renforcer le rôle du vérificateur général

1.26 L'année dernière, dans le premier chapitre, j'ai soulevé deux points importants concernant le fonctionnement de mon bureau. Le premier avait trait à l'approbation de notre budget annuel. J'avais alors conclu ainsi : « Si l'Assemblée législative ou l'un de ses comités participait à l'examen du budget, l'indépendance du bureau s'en trouverait grandement accrue et l'Assemblée législative aurait davantage l'assurance que le bureau est en mesure de s'acquitter de ses responsabilités ».

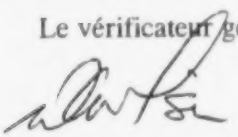
1.27 Le second point a trait au processus de nomination du vérificateur général. J'avais conclu en disant que : « Comme la nomination du vérificateur général doit être apolitique, tous les partis politiques devraient participer de quelque manière au processus. D'après ce que je comprends, une telle consultation a eu lieu par le passé par simple courtoisie, mais rien ne l'exige. »

1.28 Les deux points ne sont toujours pas réglés, et je les soulève de nouveau pour rappeler à l'Assemblée législative que des mesures devraient être prises pour que le vérificateur général puisse pleinement assumer son rôle de fonctionnaire de l'Assemblée législative.

Remerciements

1.29 Les deux volumes du rapport de cette année sont l'aboutissement d'un travail énorme accompli par le personnel de mon bureau. Encore une fois, je lui suis très reconnaissant pour ses conseils professionnels et son dévouement.

Le vérificateur général,



Daryl C. Wilson, FCA

Chapitre 2
Observations sur l'état des finances de la province

Contenu

Introduction 13
Mon rapport du vérificateur sur les états financiers de la province 13
Indicateurs de l'état des finances de la province 18

Observations sur l'état des finances de la province

Introduction

2.1 Ce chapitre porte sur deux sujets distincts, mais connexes :

- Mon rapport du vérificateur sur les états financiers de la province

  Cette partie explique l'opinion du vérificateur général sur les états financiers de la province et décrit le travail que le bureau doit effectuer pour parvenir à une conclusion sur la fidélité et l'exactitude des états financiers.

- Indicateurs de l'état des finances de la province

  Cette partie s'appuie sur certaines informations divulguées dans les états financiers de la province, y ajoute d'autres informations objectives telles que le produit intérieur brut de la province et tente de montrer les résultats de façon claire et facile à comprendre. Elle illustre les tendances des 10 derniers exercices pour ce qui est de la santé financière de la province, mesurée selon la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité.

Mon rapport du vérificateur sur les états financiers de la province

2.2 Les députés de l'Assemblée législative et le public nous ont dit que le rapport du vérificateur sur les états financiers de la province que je signe chaque année est difficile à comprendre. Pour cette raison, j'ai décidé de tenter d'expliquer ce que signifie mon rapport du vérificateur et de décrire le travail que nous effectuons à l'appui du rapport.

2.3 Pour faire part à l'Assemblée législative de mon opinion sur la fidélité des états financiers de la province présentés au public, je me sers du rapport du vérificateur type de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ce rapport constitue une partie des états vérifiés de la province et est reproduit à la pièce 2.1. Les états sont publiés dans le volume I des comptes publics. Habituellement, mon rapport comprend trois paragraphes, mais il peut être plus long si je formule une restriction. Dans un tel cas, si je suis d'avis que les

états ne sont pas une présentation fidèle, je décris les raisons de ma restriction dans un ou plusieurs paragraphes supplémentaires. Mon rapport sur les états financiers de 2004 comprend les trois paragraphes habituels du rapport du vérificateur, dans lesquels j'exprime l'opinion que les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière. Le dernier rapport du vérificateur dans lequel j'ai exprimé une restriction portait sur les états financiers de 1998.

Pièce 2.1
Rapport du vérificateur sur les états financiers de la province de 2004

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR

À l'Assemblée législative
Province du Nouveau-Brunswick

J'ai vérifié le bilan de la province du Nouveau-Brunswick au 31 mars 2004 et les états des recettes et dépenses, des flux de trésorerie et de la dette nette de l'exercice terminé à cette date. La responsabilité de ces états financiers incombe au gouvernement. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des informations probantes à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière de la province au 31 mars 2004 ainsi que des résultats de ses activités et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date selon les conventions comptables énoncées à la note 1 des états financiers. Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, je déclare qu' à mon avis ces conventions comptables ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Le vérificateur général,

Daryl C. Wilson, f.c.a.
le 1 septembre 2004

Étendue de notre vérification

2.4 Le premier paragraphe du rapport du vérificateur donne un aperçu de l'objet de la vérification. Mon opinion a trait aux états financiers et aux notes afférentes pour la période terminée le 31 mars 2004 compris dans le volume I des comptes publics. Les états financiers comprennent le bilan, l'état des recettes et des

dépenses, l'état des flux de trésorerie et l'état de la dette nette. La note 1 des états financiers décrit l'ampleur des activités de la province ainsi :

> *Dans les présents états financiers, la province est définie comme l'entité comptable provinciale qui comprend certaines organisations contrôlées par le gouvernement, soit le Fonds consolidé, le fonds d'amortissement général, le Fonds de stabilisation financière et certains organismes, commissions et sociétés. Les organismes, commissions et sociétés compris dans la présente définition sont mentionnés* [dans la note].

2.5 Le gouvernement est chargé de la préparation et du contenu des états financiers de la province. Je n'interviens aucunement dans leur préparation. La déclaration de responsabilité au début du volume I des comptes publics est signée par le ministre des Finances, au nom du gouvernement. Cette déclaration précise que le gouvernement contribue à assurer l'intégrité et l'objectivité des états financiers en établissant des mécanismes de contrôle interne pour vérifier que les opérations sont dûment autorisées, exécutées et comptabilisées. La préparation en soi des états financiers est la responsabilité du contrôleur.

Travail effectué

2.6 Le deuxième paragraphe du rapport du vérificateur décrit l'étendue de la vérification et donne un aperçu des procédés suivis pour appuyer mon opinion sur les états financiers. Nous effectuons notre vérification en conformité aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes sont établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et contribuent à faire en sorte que toutes les vérifications ont lieu avec le soin et la diligence qui s'imposent.

2.7 Grâce à nos procédés de vérification, je peux fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue, que les états financiers de la province sont exempts d'inexactitudes importantes. Une inexactitude importante désigne un élément ou un groupe d'éléments manquant ou erroné qui pourrait modifier les décisions des utilisateurs raisonnablement informés des états financiers. Le seuil de tolérance par rapport aux erreurs ou aux inexactitudes est une question de jugement. Pour ce qui est de la vérification des états financiers de la province, nous avons calculé ce seuil en tant que pourcentage du total des dépenses. Il s'agit d'une méthode reconnue par les comptables. Une assurance raisonnable est établie,

car il ne serait pas rentable d'obtenir une assurance absolue sur les chiffres des états financiers. Mes vérificateurs ne peuvent s'arrêter sur chaque opération. Pour parvenir à une assurance raisonnable, nous obtenons de l'information et des documents qui justifient les chiffres présentés dans les états financiers, et nous appliquons des procédés de contrôle par sondages pour nous assurer de l'exactitude ou du caractère raisonnable de cette information. Plusieurs procédés sont suivis pour obtenir des éléments probants à l'appui de mon opinion; notamment, nous retraçons des échantillons d'opérations en remontant aux documents justificatifs, nous contrôlons par sondages l'efficacité de certains contrôles internes et nous confirmons les soldes de fins d'exercice auprès de tiers.

2.8 Dans la préparation des états financiers, des estimations importantes doivent être utilisées, car toute information n'est pas connue ou déterminable au moment d'achever les états. Le gouvernement est chargé de la préparation ou de l'obtention (auprès de tiers) de ces estimations. Au cours de notre travail, nous examinons et évaluons le caractère raisonnable de ces estimations. Pour ce faire, nous appliquons notre jugement professionnel en nous guidant sur les lignes directrices établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces estimations peuvent avoir une incidence sur l'actif, le passif, les recettes et les dépenses. Par exemple, des estimations sont utilisées dans l'établissement des chiffres qui figurent aux états financiers de la province pour la dette au titre des régimes de retraite et les charges de retraite visant les services publics et d'autres groupes, les provisions pour pertes sur les prêts jugés irrécouvrables et les provisions pour les emprunts garantis par le gouvernement provincial et pour lesquels il peut être tenu responsable.

2.9 Pour fournir une assurance sur les organismes de la Couronne que nous ne vérifions pas, nous examinons les états financiers des entités et les dossiers de vérification des cabinets d'experts-comptables à l'appui de ces états de façon cyclique. Ces organismes sont, entre autres, la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick, la Société des alcools du Nouveau-Brunswick et les huit régies régionales de la santé. Notre examen cherche à établir si les vérifications de ces entités ont été réalisées avec une diligence raisonnable et si le travail effectué est suffisant pour nos besoins. Si nous devions constater que le travail effectué par un cabinet d'experts-comptables était insuffisant pour nos besoins, alors nous

serions tenus d'appliquer d'autres procédés afin d'obtenir le degré d'assurance requis.

Mon opinion sur les états financiers vérifiés

2.10 Enfin, c'est au troisième paragraphe du rapport du vérificateur que je fournis mon opinion sur la présentation fidèle, à tous les égards importants, des états financiers.

2.11 La responsabilité qui m'incombe d'exprimer une opinion sur les états financiers est établie dans l'article 10 de la *Loi sur le vérificateur général*. Cet article précise que :

> *Le vérificateur général examine les différents états financiers* [et] *il indique s'il est d'avis que les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables établies pour la province et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente et indique les réserves qu'il peut avoir.*

2.12 Les conventions comptables établies pour la province au sujet desquelles j'exprime mon opinion sont décrites dans les grandes lignes à la note 1 des états financiers. Alors que c'est le gouvernement provincial qui décide des conventions comptables qui seront employées pour ses états financiers, mon évaluation de la fidélité de ces conventions doit se faire en rapport avec une norme acceptable. Cette norme est établie par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. L'objectif de ce conseil est d'encourager l'uniformité des états financiers et d'accroître la comparabilité des états financiers des gouvernements.

2.13 En plus d'exprimer une opinion sur la fidélité de la présentation de l'information financière, je dois aussi indiquer si, à mon avis, l'information des états financiers est présentée d'une manière cohérente par rapport à l'année précédente. Cela signifie que, s'il y a eu modification dans les conventions, alors les chiffres de la période précédente qui figurent aux états financiers doivent être retraités en fonction de la nouvelle convention. Si le retraitement des chiffres n'a pas lieu, je le soulignerai dans mon rapport du vérificateur. Un exemple de modification dans les conventions a eu lieu pour l'exercice terminé le 31 mars 2003, lorsque la province a cessé d'inclure dans ses états financiers les résultats de la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail.

Domaines non visés par mon opinion

2.14 Je tiens à mentionner certains des domaines non visés par mon rapport du vérificateur. Mon rapport du vérificateur des états financiers de la province n'est pas une opinion sur l'économie, l'efficience ou l'efficacité des activités du gouvernement provincial. Nos constatations dans ces domaines se trouvent dans les différents chapitres des rapports annuels du vérificateur général. Mon rapport sur les états financiers n'est pas une opinion sur l'intégrité de chaque système de contrôle interne utilisé au sein du gouvernement. Mon bureau effectue du travail dans ces domaines sur une base cyclique. Les constatations importantes sont ensuite communiquées dans notre chapitre sur le travail de vérification effectué dans les ministères et les organismes de la Couronne. Enfin, mon rapport ne fournit pas l'assurance que le gouvernement a respecté toutes les lois et tous les règlements qui l'encadrent. Notre examen à cet égard se fait au moyen des vérifications de la conformité ou dans le contexte d'une vérification du rendement.

Indicateurs de l'état des finances de la province

Contexte

2.15 Dans un rapport de recherche publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés en 1997, l'état des finances d'un gouvernement est défini comme « l'état de sa santé financière, mesurée en termes de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité, compte tenu de l'environnement économique et financier global dans lequel il exerce ses activités ».[1]

2.16 Une partie de l'information présentée ci-dessous est comprise dans la discussion des résultats pour l'exercice du volume I des comptes publics. Nous constatons avec plaisir l'inclusion d'une telle analyse dans les comptes publics. Toutefois, les indicateurs ne s'y trouvent pas tous, et l'information porte sur une période de cinq ans, et non de dix ans. Pour de telles raisons, nous continuerons à présenter cette section, comme nous l'avons fait au cours des années précédentes. Nous continuons à inciter le gouvernement à inclure dans les comptes publics une discussion et une analyse détaillées de ses résultats financiers.

Étendue

2.17 Le présent chapitre a pour objet de présenter aux lecteurs des informations utiles au sujet de l'état des finances de la province sur la base du rapport de recherche de l'ICCA.

2.18 Bien que de nombreux indicateurs potentiels de viabilité, de vulnérabilité et de souplesse aient été envisagés dans la préparation

1. *Indicateurs de l'état des finances du gouvernement*, 1997, publié par L'Institut Canadien des Comptables Agréés.

du rapport de recherche, seulement 10 indicateurs ont été retenus comme étant pertinents, nécessaires, mesurables et clairs pour les utilisateurs de l'information financière du gouvernement. Parmi ces indicateurs, notre bureau en a retenu six qui, à notre avis, peuvent être considérés comme utiles dans le contexte du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Au fil des ans, nous avons porté notre attention sur les mêmes six indicateurs de façon à présenter aux lecteurs des analyses cohérentes sur une période de 10 ans. Ces indicateurs sont les suivants :

Viabilité	• *Dette nette en pourcentage du produit intérieur brut* • *Changement dans la dette nette et le PIB*
Souplesse	• *Coût du service de la dette publique en pourcentage des recettes* • *Recettes de provenance interne en pourcentage du PIB*
Vulnérabilité	• *Transferts du gouvernement fédéral en pourcentage des recettes totales* • *Dette en devises étrangères en pourcentage de la dette totale aux fins provinciales*

Résultats financiers utilisés dans les analyses

2.19 Dans le présent chapitre, nos analyses sont fondées sur les états financiers de l'exercice courant présentés dans les comptes publics. Ces états financiers signalent un déficit de 103,2 millions de dollars pour l'exercice. Les chiffres d'exercices antérieurs utilisés dans nos analyses peuvent comprendre des chiffres retraités obtenus du Bureau du contrôleur.

2.20 Les chiffres présentés à titre de dépenses au 31 mars 2000 comprennent une somme de 903,8 millions de dollars ayant trait au coût en capital de la route reliant Fredericton et Moncton. L'opération a donné lieu à une augmentation unique des dépenses et à une augmentation correspondante de 903,8 millions de dollars de la dette nette. La pièce 2.2 montre l'ampleur de l'opération. La dette nette a augmenté pour atteindre un niveau plus élevé pour l'exercice en question, et elle est demeurée à peu près au même niveau depuis.

Résumé des résultats

2.21 De façon générale, les indicateurs des 10 derniers exercices montrent que l'état des finances du Nouveau-Brunswick s'est amélioré pour ce qui est de la viabilité, de la souplesse et de la vulnérabilité, à l'exception des exercices 1999 et 2000, pour lesquels des écarts à la tendance

sont enregistrés. Pour la plupart, les indicateurs touchés par ces écarts affichent des résultats plus favorables pour les quatre derniers exercices.

Viabilité

2.22 La viabilité est la mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement lui permet de maintenir ses programmes existants et de s'acquitter de ses obligations actuelles envers ses créanciers, sans accroître le fardeau que la dette fait peser sur l'économie.[1]

2.23 La population a maintenant bien compris que l'augmentation du coût du service de la dette publique peut avoir des répercussions directes sur la quantité et la qualité des programmes et services qui lui sont offerts. En conséquence, de nombreuses provinces, y compris le Nouveau-Brunswick, s'efforcent de maîtriser leur dette afin d'assurer l'affectation d'un maximum de fonds aux programmes et services.

2.24 Dans certaines circonstances, les gouvernements peuvent tolérer des hausses du fardeau de leur dette. Par exemple, lorsque les recettes augmentent, un coût plus élevé du service de la dette publique pourrait être toléré sans qu'il y ait de répercussions sur les programmes et services existants. Toutefois, la capacité de produire de telles recettes (p. ex., au moyen des taxes et impôts, des frais d'utilisation et des permis et licences) est étroitement liée à l'état de l'économie.

2.25 Donc, toute croissance de la dette du Nouveau-Brunswick doit demeurer du même ordre que la croissance de l'économie afin que la province puisse maintenir ses programmes et services. Si la dette croît plus rapidement que l'économie, la capacité du Nouveau-Brunswick sur le plan de la viabilité diminuera. Les programmes et services offerts à la population pourraient éventuellement en souffrir.

2.26 Le produit intérieur brut (PIB) est la valeur totale des biens et services produits dans la province durant une période donnée. Le PIB est souvent utilisé pour mesurer la croissance de l'économie.

---

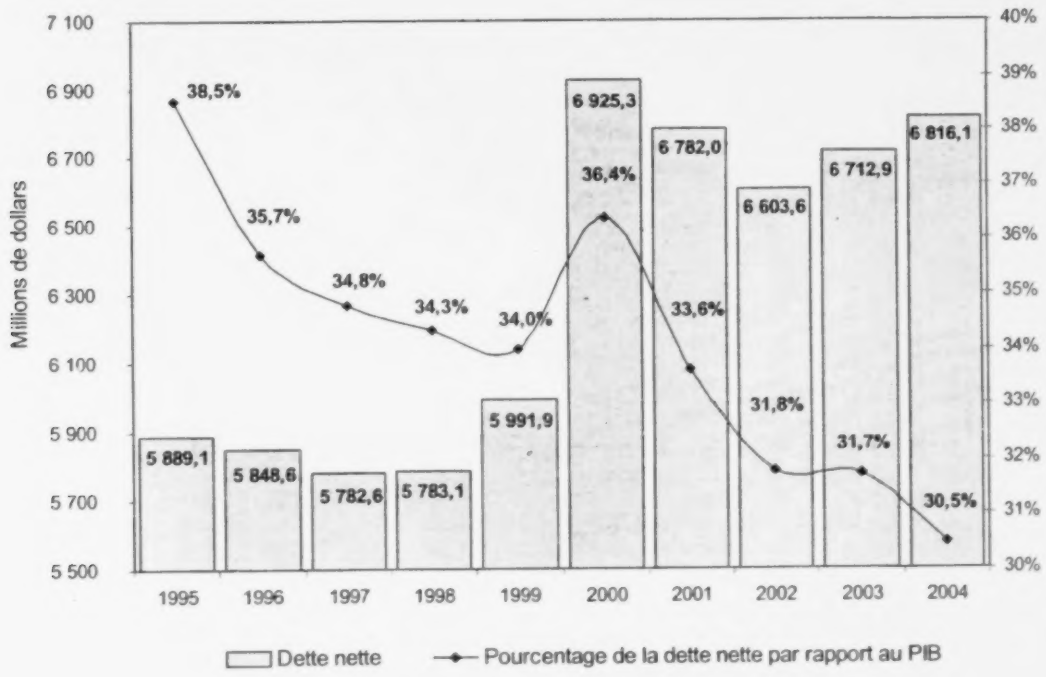
1. *Indicateurs de l'état des finances du gouvernement*, 1997, publié par L'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Dette nette en pourcentage du PIB comme mesure de la viabilité

2.27 La dette nette est une mesure comptable du dépassement du passif total de la province sur ses avoirs financiers. La dette nette de la province augmente avec les déficits et diminue lorsque des excédents sont enregistrés. Les états financiers de 2004 montrent que la dette nette est actuellement de 6,816 milliards de dollars, soit 927 millions de dollars de plus qu'il y a 10 ans, mais 109,2 millions de moins qu'en 2000.

Pièce 2.2

Dette nette en pourcentage du PIB[1] pour les 10 derniers exercices



2.28 L'économie du Nouveau-Brunswick a aussi progressé. La pièce 2.2 montre que la dette nette de la province par rapport au PIB a généralement diminué (favorable) au cours des 10 derniers exercices, ce qui montre la capacité croissante de la province de maintenir ses programmes et services existants. La seule exception à cette tendance a eu lieu en 2000, à la suite de l'inscription de la dette pour la route reliant Fredericton et Moncton.

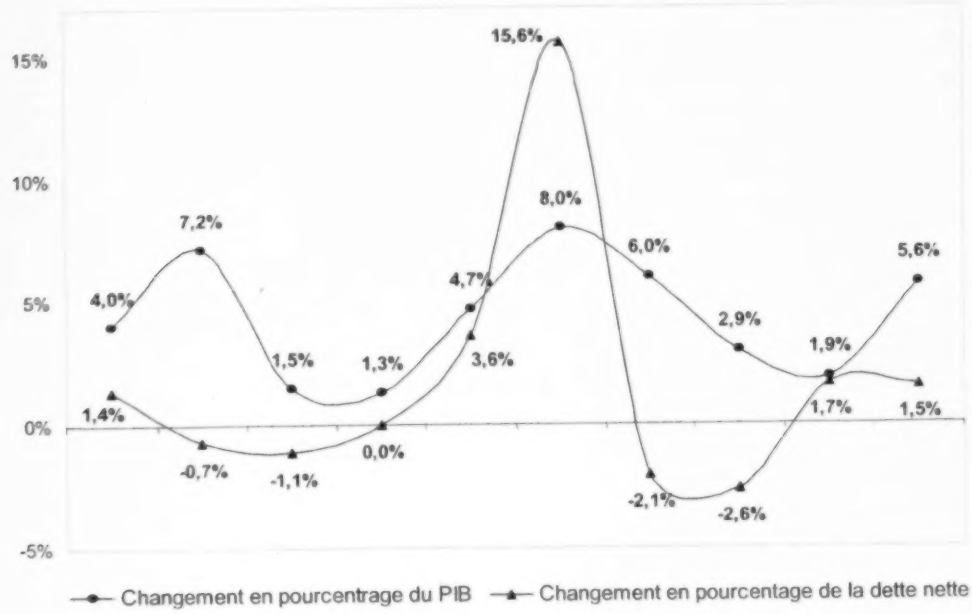
1. Le PIB est mesuré en fonction de l'année civile. Le PIB utilisé dans nos tableaux pour chaque fin d'exercice au 31 mars est le PIB de l'année civile se terminant durant l'exercice visé. Les renseignements sur le PIB sont fournis par le ministère des Finances du Nouveau-Brunswick; le PIB indiqué pour les années civiles 1994 à 2003 est le PIB réel.

Changement dans la dette nette et le PIB comme mesure de la viabilité

2.29 Le gouvernement peut influencer favorablement la viabilité de deux manières : en augmentant les excédents et en augmentant la croissance de l'économie. Même si les gouvernements ont recours à différents pouvoirs politiques, législatifs et réglementaires pour stimuler l'économie, les effets de telles mesures ne sont ni garantis, ni opportuns.

Pièce 2.3

Changement dans la dette nette et le PIB[1] pour les 10 derniers exercices



2.30 Le taux de croissance de l'excédent ou du déficit et ses répercussions sur la dette nette peuvent être beaucoup mieux contrôlés. La pièce 2.3 montre que la province connaît une croissance économique dépassant la croissance de la dette nette (favorable) depuis 1995, à l'exception de l'exercice 2000. La tendance est renversée en 2000 en raison des répercussions de la route reliant Fredericton et Moncton.

Souplesse

2.31 La souplesse est la mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement lui permet d'accroître ses ressources financières, soit en augmentant ses recettes ou en augmentant le

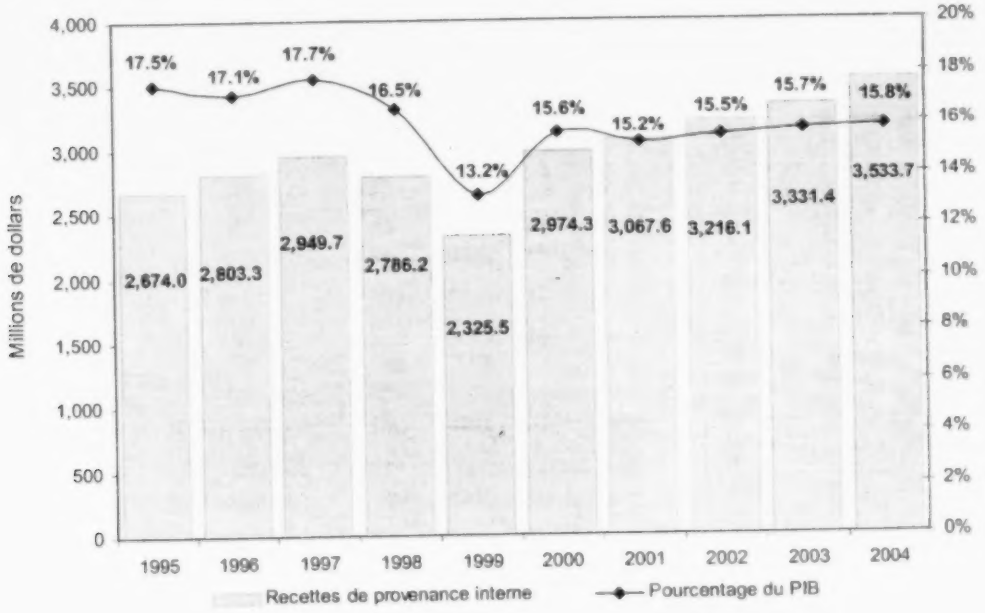
1. Renseignements sur le PIB fournis par le ministère des Finances du Nouveau Brunswick.

fardeau de sa dette, de façon à faire face à ses engagements croissants.[1]

2.32 Le financement des programmes et services vient des recettes ou des emprunts durant l'exercice. Pour ce qui est de la souplesse, il est utile de connaître la mesure dans laquelle la province peut percevoir des recettes auprès des sources actuelles et des sources potentielles si de nouveaux engagements surviennent.

Pièce 2.4

Recettes de provenance interne en pourcentage du PIB[2] pour les 10 derniers exercices



Recettes de provenance interne en pourcentage du PIB comme mesure de la souplesse

2.33 On pourrait présumer qu'il est impossible de trouver des fonds additionnels pour de nouveaux programmes ou services à même les sources actuelles de recettes. Une solution de rechange raisonnable serait d'obtenir des recettes de nouvelles sources provinciales. Toutefois, il y a une limite aux fonds que la province peut puiser dans l'économie du Nouveau-Brunswick avant que l'économie ne commence à chanceler. Bien que la capacité exacte de l'économie d'assumer un tel fardeau ne soit pas connue, on peut

1. *Indicateurs de l'état des finances du gouvernement*, 1997, publié par L'Institut Canadien des Comptables Agréés.
2. Renseignements sur le PIB fournis par le ministère des Finances du Nouveau-Brunswick

tout de même déterminer la croissance ou la diminution relative durant une période donnée.

2.34 La pièce 2.4 montre la mesure dans laquelle la province a puisé des fonds à même l'économie provinciale sous forme de taxes et impôts, de frais d'utilisation et de licences et permis au cours des 10 derniers exercices. La pièce montre que les sommes puisées par le gouvernement provincial dans l'économie du Nouveau-Brunswick en pourcentage du PIB ont diminué (favorable) durant les premiers six exercices de la période de 10 ans, mais elles augmentent graduellement depuis quatre ans. Cependant, le pourcentage actuel demeure plus bas que durant la période de 1995 à 1998.

2.35 L'importante réduction des recettes de provenance interne en 1999 était attribuable à la réduction unique de 450,0 millions de dollars dans les placements que détient le gouvernement provincial dans la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick.

Coût du service de la dette publique en tant que pourcentage du total des recettes comme mesure de la souplesse

2.36 L'un des facteurs les plus connus qui influent sur la souplesse des gouvernements est le coût du service de la dette publique.

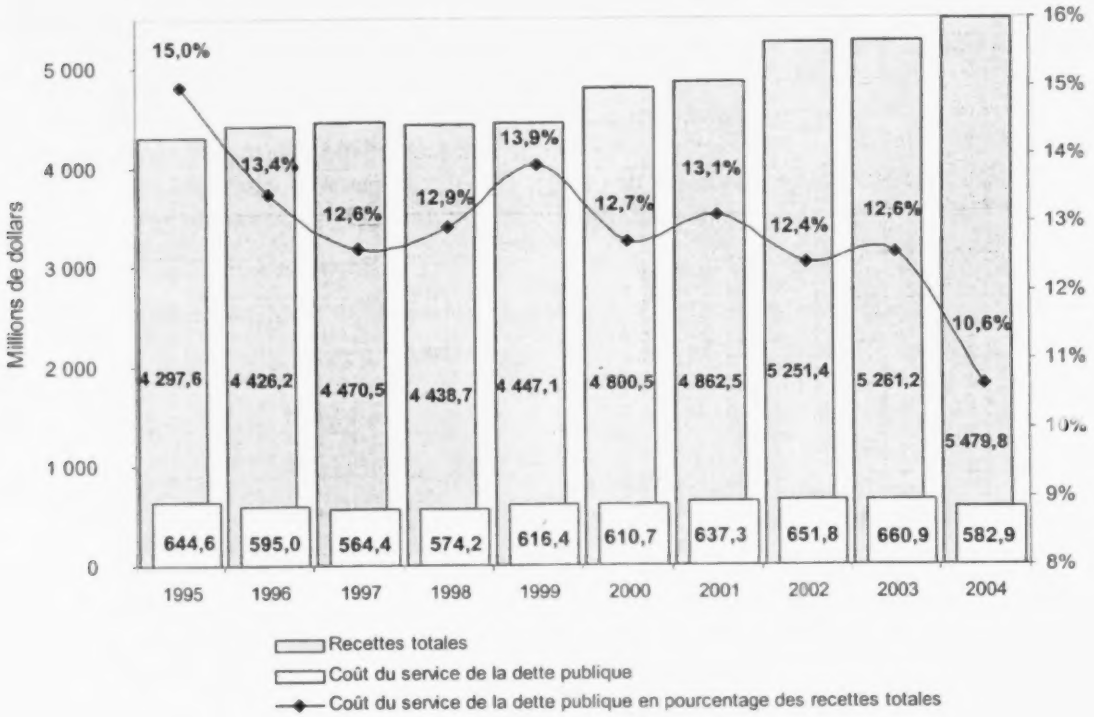
2.37 Le coût du service de la dette publique est surtout composé des intérêts sur la dette consolidée de la province. Il comprend aussi le change payé sur les intérêts et les obligations qui arrivent à échéance pendant l'exercice, l'amortissement des gains et pertes de change, ainsi que l'amortissement des escomptes et des primes engagées sur l'émission de la dette provinciale. Il ne comprend pas les remboursements de capital sur la dette consolidée de la province.

2.38 La pièce 2.5 montre les coûts du service de la dette comparativement aux recettes provinciales totales pour les 10 derniers exercices.

2.39 Cette pièce montre que le coût du service de la dette publique a diminué de 78 millions de dollars en 2004 par rapport à 2003 pour se chiffrer à 582,9 millions. Elle montre aussi que la province a diminué le pourcentage global d'accaparement des recettes par les intérêts, qui est passé de 12,6 % en 2003 à son niveau actuel de 10,6 %. Il s'agit d'une baisse importante, surtout attribuable à l'appréciation du dollar canadien par rapport à la

devise américaine, ainsi qu'à une baisse générale des taux d'intérêt. De plus, ce niveau est en baisse par rapport au sommet de 15 % atteint en 1995. Ces pourcentages montrent que la province dispose aujourd'hui d'une plus grande part de ses recettes totales pour satisfaire à ses besoins actuels qu'il y a 10 ans.

Pièce 2.5
Coût du service de la dette publique en tant que pourcentage du total des recettes pour les 10 derniers exercices



Vulnérabilité

2.40 La vulnérabilité est la mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement le rend dépendant de sources definancement, nationales ou internationales, sur lesquelles il n'exerce pas d'influence.[1]

2.41 Le financement des programmes et services ne peut venir que de deux sources : les recettes et les emprunts.

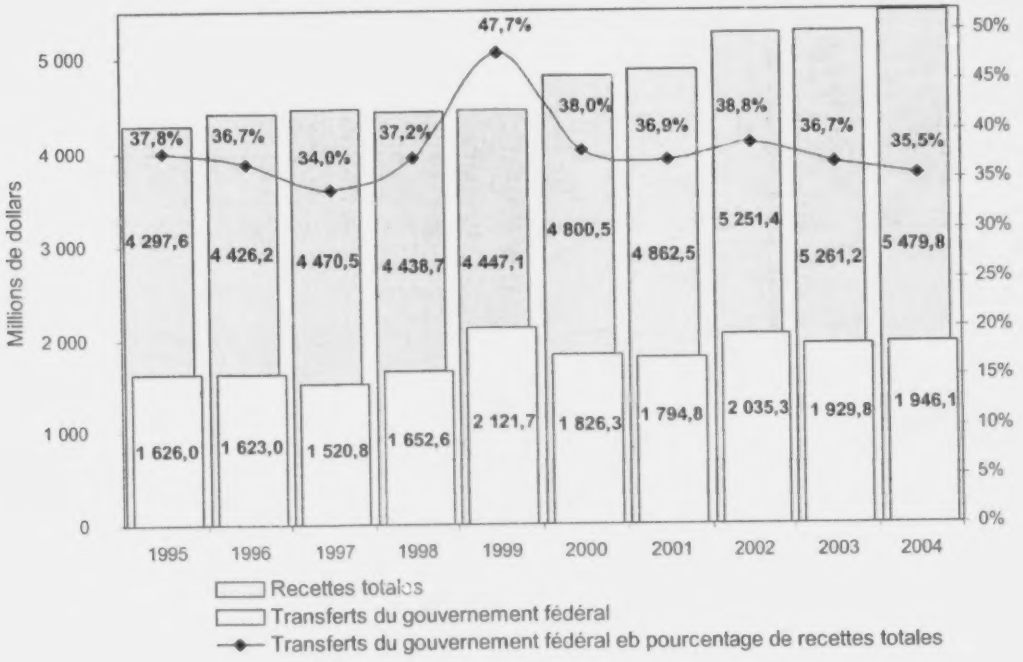
1. *Indicateurs de l'état des finances du gouvernement*, 1997, publié par L'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Transferts du gouvernement fédéral en pourcentage du total des recettes comme mesure de la vulnérabilité

2.42 En 2004, les transferts fédéraux ont représenté 35,5 % des recettes totales de la province. C'est un élément important, car les recettes de sources fédérales ne sont pas considérées comme des recettes aussi contrôlables que les recettes produites par la province.

2.43 Les recettes de provenance interne peuvent être mieux contrôlées, car le gouvernement peut agir directement sur les sommes produites en ayant recours aux mesures législatives en matière de fiscalité et en mettant en œuvre ou en modifiant les taux des frais d'utilisation et des permis et licences. Les transferts fédéraux sont soumis à des variables fort différentes, dont peu sont du ressort du gouvernement provincial. Les décisions fédérales en matière de politique financière, qui déterminent le montant et le moment des futurs transferts, peuvent avoir des répercussions importantes pour les gouvernements provinciaux.

Pièce 2.6
Transferts du gouvernement fédéral en pourcentage du total des recettes pour les 10 derniers exercices



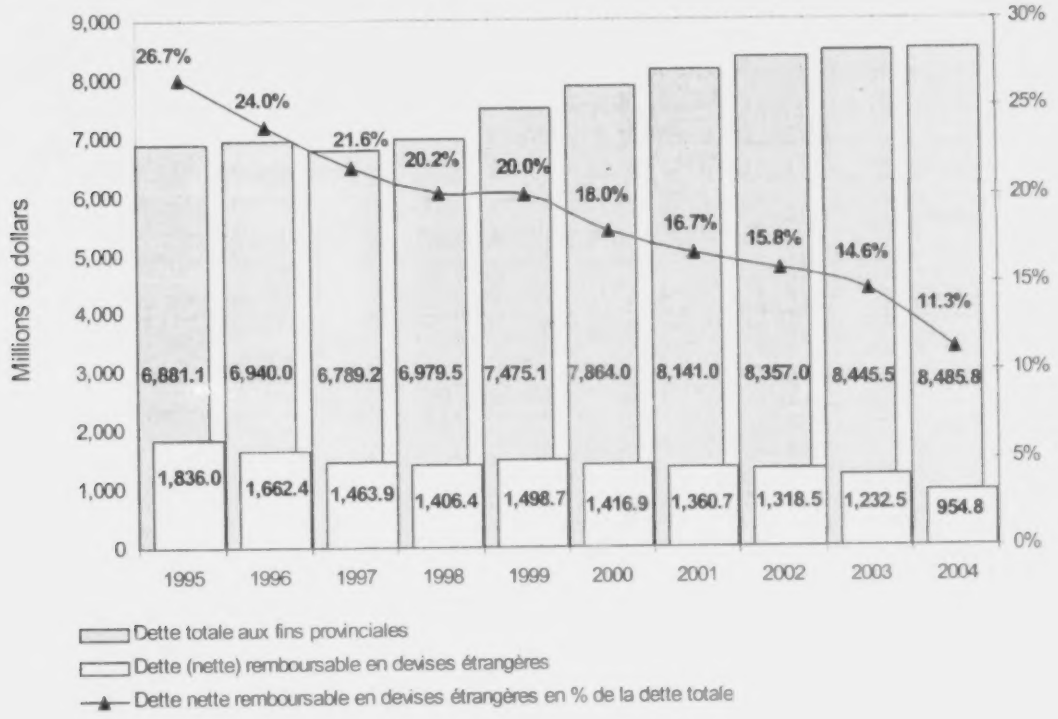
2.44 Si la dépendance du Nouveau-Brunswick à l'égard des transferts fédéraux s'accroît, sa vulnérabilité à l'égard de variables sur lesquelles il n'exerce pas d'influence s'accroît aussi. La pièce 2.6

montre la dépendance de la province à l'égard des transferts fédéraux au cours des 10 derniers exercices. Bien qu'une importante fluctuation ait eu lieu en 1999, la pièce montre que la tendance a été généralement stable au cours des 10 derniers exercices.

Dette en devises étrangères en pourcentage de la dette totale aux fins provinciales comme mesure de la vulnérabilité

2.45 Lorsque la province doit emprunter, elle a des choix à faire. Ainsi, si elle choisit d'émettre sa dette en devises étrangères plutôt qu'en dollars canadiens, elle assume le risque des fluctuations des taux de change. Ces fluctuations peuvent faire augmenter ou diminuer le montant ultime à rembourser en dollars canadiens pour couvrir les intérêts et, plus tard, pour racheter la dette en devises étrangères.

Pièce 2.7
Risque de change pour les 10 derniers exercices



2.46 La pièce 2.7 montre le rapport entre la dette en devises étrangères et la dette totale aux fins provinciales pour les 10 derniers exercices. La province peut recourir à plusieurs moyen pour réduire (couvrir) le risque lié à la dette remboursable en devises étrangères :

- achat de placements libellés en devises étrangères pour le fonds d'amortissement de la province;
- conclusion d'ententes d'échanges de dettes, qui permettent de rembourser la dette en dollars canadiens;
- conclusion de contrats à terme (qui permettent à la province d'acheter une devise étrangère à un prix stipulé à une date ultérieure donnée).

2.47 La pièce montre le risque de change couru par la province après l'élimination de l'effet des opérations de couverture pour contrer des fluctuations des devises étrangères.

2.48 La pièce qui précède montre que la vulnérabilité de la province à l'endroit du risque de change a connu une baisse constante (favorable) depuis le sommet de 1995, qui était de 26,7 %, pour atteindre 11,3 % en 2004.

Résumé

2.49 En général, pour les 10 derniers exercices, les indicateurs de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité montrent que l'état des finances du gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est amélioré. Bien qu'on ait observé des écarts défavorables en 1999 et 2000 pour certains des indicateurs, pour la plupart, les indicateurs se sont améliorés au cours des quatre derniers exercices.

Chapitre 3
Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux
Programme de gestion des récipients à boisson

Contenu

Contexte 31
Étendue 35
Résumé des résultats 35
Établissement de buts et d'objectifs 36
Mesure des progrès 39
Prise de mesures correctives 43
Rapport sur les résultats 44
Suivi à notre rapport de 1994 48

Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux Programme de gestion des récipients à boisson

Contexte

3.1 La *Loi sur les récipients à boisson* du Nouveau-Brunswick a été proclamée en 1992 et le programme de gestion des récipients à boisson est entré en vigueur peu après. Les buts du programme sont :

- de réduire le nombre de récipients à boisson jetés dans la nature;
- de détourner les récipients à boisson des flux de déchets solides;
- d'encourager une utilisation judicieuse des ressources et de l'énergie.

3.2 Depuis l'instauration du programme, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux estime que la population du Nouveau-Brunswick a détourné quelque trois milliards de récipients à boisson des décharges et des abords de routes, ce qui représente un taux de récupération global d'environ 81 % (selon les données du ministère en date de mai 2003). Au moment de sa mise en œuvre, le programme de gestion des récipients à boisson était considéré comme un programme très innovateur. Certains aspects du programme nous intriguaient, et nous l'avions inclus dans notre vérification de l'optimisation des ressources de 1994 du ministère de l'Environnement.

3.3 Comme il s'est écoulé 10 ans depuis la vérification du programme de gestion des récipients à boisson par notre bureau et 12 ans depuis l'instauration du programme, nous avons décidé de nous y pencher de nouveau pour déterminer si le programme a

atteint les résultats escomptés. Nous voulions aussi faire le suivi de nos constatations formulées dans notre rapport de 1994.

3.4 Pour bien comprendre nos constatations et nos recommandations, nous estimons qu'il est important pour le lecteur d'avoir une connaissance suffisante des composantes clés du programme de gestion des récipients à boisson et de ses fonctions. Dans les paragraphes qui suivent, nous décrivons brièvement les boissons visées par les mesures législatives, les intervenants clés du programme et le fonctionnement du système de consigne et de remboursement.

Boissons visées par les mesures législatives sur les récipients à boisson

3.5 La *Loi sur les récipients à boisson* décrit un récipient à boisson comme un récipient qui contient au plus cinq litres de boisson et qui est livré scellé au détaillant ou à un service alimentaire. Sont comprises les boissons telles que les boissons gazeuses, la bière, les vins et les spiritueux, l'eau, les jus de fruits et les jus de légumes. Les boissons exclues par règlement comprennent le cidre qui n'a pas été chauffé, pasteurisé ou autrement traité, le lait et les produits laitiers, le lait au chocolat, le lait de soya et les boissons concentrées.

Distributeurs

3.6 Les distributeurs de boissons peuvent uniquement vendre des boissons dans des récipients visés par un plan de gestion approuvé par le ministère. Le plan décrit la manière dont le récipient sera géré après la consommation de la boisson, c'est-à-dire sa réutilisation ou son recyclage. De plus, les distributeurs doivent être enregistrés auprès du ministère.

Encorp Atlantic Inc.

3.7 L'industrie des boissons gazeuses a créé Encorp Atlantic Inc. pour agir à titre de représentant et ainsi gérer en son nom les récipients recyclables utilisés pour les boissons non alcoolisées. Encorp reçoit toutes les consignes des distributeurs, verse aux centres de remboursement les remboursements qu'ils ont payés, verse au gouvernement provincial un droit pour le Fonds en fiducie pour l'Environnement et paie des frais de manutention aux centres de remboursement. Notons que les frais de manutention sont séparés de la consigne qui est perçue; il s'agit de frais payés par Encorp au centre de remboursement pour le coût du triage et du traitement des récipients.

3.8 À titre de leur représentant, Encorp est tenue d'exécuter les responsabilités des distributeurs établies dans la loi, soit la gestion

(c.-à-d. recycler ou remplir) du plan approuvé par le ministère pour les récipients à boisson. Encorp a droit à la totalité des revenus produits par la vente des matières « recyclables » récupérées.

Neighbourhood Recycling

3.9 Neighbourhood Recycling est le représentant de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick et assume une fonction similaire à celle d'Encorp en s'occupant des récipients recyclables pour les boissons alcoolisées. La principale différence est que la Société des alcools, et non Neighbourhood Recycling, perçoit les consignes et rembourse la part provinciale du droit de protection de l'environnement en la versant directement au Fonds en fiducie pour l'Environnement. Les frais de manutention versés au centre de remboursement par Neighbourhood Recycling sont les mêmes que ceux versés par Encorp, soit 3,4 ¢ l'unité.

Brasseries

3.10 Le seul récipient réutilisable sur le marché aujourd'hui est la bouteille de bière. Les brasseries du Nouveau-Brunswick (surtout Labatt et Moosehead) ramassent directement aux centres de remboursement les bouteilles de bière retournées. Les brasseries paient des frais de manutention de 2,4 ¢ l'unité au centre de remboursement et lui versent le remboursement remis au consommateur, soit 1,20 $ la douzaine de bouteilles.

Centres de remboursement

3.11 Un centre de remboursement peut être exploité uniquement s'il détient un permis délivré par la province. Il y a 83 centres de remboursement au Nouveau-Brunswick qui emploient environ 250 personnes. Le secteur des centres de remboursement est l'une des retombées positives du programme, puisqu'il crée des emplois et offre un service de valeur au processus de recyclage des récipients à boisson.

Fonds en fiducie pour l'Environnement

3.12 Essentiellement, le programme de gestion des récipients à boisson est la seule source de financement du Fonds en fiducie pour l'Environnement. Selon le site Web du ministère, 2,5 ¢[1] de la consigne de 10 ¢ imposée sur chaque récipient à boisson recyclable sont versés au fonds, que le récipient à boisson vide soit retourné ou non à un centre de remboursement. Le fonds en fiducie finance différents projets qui soutiennent et favorisent la protection, la remise en état, le développement durable, la conservation, l'éducation et l'embellissement de l'environnement du

1. Le ministère a précisé que le montant réel qui est versé au Fonds en fiducie pour l'Environnement est 2,174 ¢ (2,5 ¢ moins la TVH).

Nouveau-Brunswick. Durant l'exercice 2002-2003, le fonds a accordé plus de 4,1 millions de dollars à différents projets dans la province.

Fonctionnement du programme de gestion des récipients à boisson

3.13 Pour illustrer le fonctionnement du programme de gestion des récipients à boisson, nous prendrons comme exemple un récipient recyclable à boisson non alcoolisée assujetti à une consigne de 10 ¢. Au moment de l'achat d'une boisson, le consommateur paie une consigne de 10 ¢. Le détaillant, quant à lui, récupère à ce moment la consigne de 10 ¢ qu'il a déjà versée au distributeur de la boisson. Le distributeur envoie la consigne à Encorp, son représentant enregistré. Lorsque le consommateur rapporte le récipient vide à un centre de remboursement, le centre lui remet 50 % de la consigne initiale payée, soit 5 ¢ dans ce cas-ci.

3.14 Une fois que le centre de remboursement a recueilli une quantité suffisante de récipients à boisson vides, Encorp récupère les récipients du centre de remboursement et verse au propriétaire du centre des frais de manutention de 3,4 ¢ l'unité, en plus de lui remettre le remboursement versé au consommateur (5 ¢). Encorp ramasse tous les récipients à boisson non alcoolisée recyclables et procède à leur transformation afin de les vendre sur le marché des matières recyclées.

3.15 Selon le site Web du programme de gestion des récipients à boisson, 2,5 ¢[1] de la consigne de 10 ¢ sont versés au Fonds en fiducie pour l'Environnement, 2,5 ¢[2] sont conservés par Encorp pour couvrir le coût de recyclage par l'industrie, et les 5 ¢ qui restent servent à rembourser le centre de remboursement pour l'argent qu'il a versé au consommateur. Si un récipient n'est pas retourné à un centre de remboursement, Encorp conserve la consigne non réclamée et n'a pas à payer les frais de manutention – donc, il conserve le remboursement de 5 ¢ ainsi que la part du droit de recyclage attribuée à l'industrie, soit 2,5 ¢ de la consigne de 10 ¢.

1. Le ministère a précisé que 2,174 ¢ (2,5¢ moins la TVH) sont versés au Fonds en fiducie pour l'Environnement.
2. Le ministère a précisé que le droit de recyclage versé à l'industrie est en fait de 2,174 ¢ (2,5¢ moins la TVH).

Étendue

3.16 Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- *Déterminer si le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux a établi des méthodes satisfaisantes permettant d'évaluer si le programme de gestion des récipients à boisson atteint les résultats escomptés et s'il en fait rapport.*
- *Fournir à l'Assemblée législative un rapport d'étape sur les progrès que le ministère a réalisés dans la mise en œuvre des recommandations et en réponse aux constatations énoncées dans notre rapport de 1994 concernant le programme de gestion des récipients à boisson.*

3.17 Pour cibler encore davantage nos efforts de vérification, nous avons élaboré quatre critères de vérification. Ces critères ont fait l'objet de discussions avec le ministère, et il a été convenu qu'ils étaient raisonnables.

3.18 Notre travail a consisté notamment dans l'examen de documents pertinents, la tenue d'entrevues avec le personnel du programme et des représentants de l'industrie, le contrôle par sondages de dossiers du programme et la réalisation d'un examen analytique de l'information sur le programme.

3.19 Nous avons comparé les éléments probants de la vérification aux critères de vérification afin d'élaborer les constatations, les conclusions et les recommandations que nous présentons dans ce chapitre.

Résumé des résultats

3.20 Depuis l'instauration du programme, la population du Nouveau-Brunswick a détourné quelque trois milliards de récipients à boisson des décharges et des abords de routes, ce qui représente un taux de récupération global d'environ 81 %.

3.21 Le ministère a établi trois buts généraux pour le programme de gestion des récipients à boisson, soit : réduire le nombre de récipients à boisson jetés dans la nature; détourner les récipients à boisson du flux de déchets solides; encourager une utilisation judicieuse des ressources et de l'énergie. Il a également établi un taux de récupération cible. Malheureusement, il n'y a pas d'objectifs précis permettant de déterminer si le programme a atteint ses buts.

3.22 Nous avons constaté avec déception que le ministère n'a pris que des mesures limitées en réponse à nos recommandations de 1994. Bon nombre des mêmes problèmes existent toujours.

3.23 Le gouvernement du Nouveau-Brunswick ne sait pas si le Fonds en fiducie pour l'Environnement a reçu sa pleine part du droit de protection de l'environnement.

3.24 En janvier 2004, les distributeurs ou leur représentant avaient, depuis le début du programme, conservé près de 34 millions de dollars provenant des consignes non réclamées sur les récipients à boisson qui n'ont pas été retournés à un centre de remboursement. De plus, ils ont perçu des droits totalisant 17 millions de dollars pour contribuer au coût du recyclage de ces récipients, recyclage qui n'a pas eu lieu.

3.25 Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux ne connaît pas la mesure dans laquelle les fonds servent à compenser les coûts du programme ou à verser aux distributeurs ou à leur représentant un taux de rendement raisonnable.

3.26 Le ministère n'a pas de système en vigueur pour déterminer si tous les récipients recyclables ramassés sont effectivement vendus et recyclés au bout du compte.

3.27 Le ministère ne présente pas suffisamment d'information sur l'efficacité aux députés de l'Assemblée législative et à la population. De plus, le ministère ne fait pas rapport de ce qui est exigé par les mesures législatives.

3.28 La question du recyclage des récipients à breuvage laitier est loin d'être réglée.

Établissement de buts et d'objectifs

3.29 Notre premier critère est le suivant :

Le ministère devrait avoir des buts et des objectifs clairement compris pour le programme de gestion des récipients à boisson.

3.30 Nos critères visent quatre éléments principaux d'une gestion de programme efficace, éléments qu'une organisation peut utiliser pour atteindre les résultats qu'elle escompte. Les voici : établir des buts et des objectifs; surveiller les succès du programme en rapport

avec ces buts et ces objectifs; déterminer les modifications dont le programme a besoin; faire rapport sur les résultats. Notre premier critère traite du premier élément, soit l'établissement de buts et d'objectifs.

3.31 Un but peut être défini comme un énoncé *général* des résultats que l'on souhaite atteindre, tandis qu'un objectif est un énoncé *précis* des résultats à atteindre durant une période définie. Un objectif établit une cible et contribue à l'atteinte du but. Donc, les buts et les objectifs sont des outils importants dans l'établissement de l'orientation du programme et l'atteinte des résultats escomptés. De plus, ils établissent une base qui permet les comparaisons d'une année à l'autre.

3.32 À la création du programme de gestion des récipients à boisson, trois buts principaux ont été établis :

- réduire le nombre de récipients à boisson jetés dans la nature;
- détourner les récipients à boisson des flux de déchets solides;
- encourager une utilisation judicieuse des ressources et de l'énergie.

3.33 Outre ces buts généraux, le ministère a fixé un taux de récupération cible de 80 % à la cinquième année du programme. Le ministère nous a informés qu'il considère un taux de récupération de 80 % comme acceptable et approprié, illustrant des progrès marqués vers l'atteinte des trois buts énoncés pour le programme. Cependant, comme nous l'a dit le ministère, aucune justification ni analyse n'ont eu lieu pour montrer l'incidence du taux de récupération sur les trois buts. Néanmoins, le ministère a déclaré être convaincu qu'une corrélation positive existe.

3.34 À notre avis, le taux de récupération cible a été fixé sans tenir compte des trois buts du programme. Le ministère n'a montré aucun lien de cause à effet entre le taux de récupération cible et les buts. Ainsi, lorsque le ministère a effectué un examen en 1997 et réexaminé les buts du programme de gestion des récipients à boisson, il ne s'est pas servi du taux de récupération comme indicateur de l'atteinte des trois buts du programme. Le ministère a plutôt considéré comme indicateurs de l'atteinte des buts du programme le nombre de récipients à boisson recueillis et l'emploi de récipients à boisson réutilisables sur le marché.

3.35 Cela étant dit, il semble bien que le taux de récupération pourrait être un objectif relatif au but de réduire la quantité de récipients à boisson jetés dans la nature, puisqu'on peut déduire qu'un taux de récupération accru a une incidence sur la quantité de récipients à boisson jetés dans la nature. En revanche, nous ne voyons pas comment le taux de récupération, en soi du moins, est un indicateur valide des deux autres buts du programme. Même si un taux de récupération de 80 % est atteint, cela ne veut pas dire que les récipients à boisson sont détournés du flux de déchets solides (le deuxième but). À moins que les récipients à boisson récupérés soient vendus sur un marché secondaire, les récipients à boisson ne sont pas sortis du flux de déchets solides. Un objectif plus pertinent porterait sur le pourcentage de récipients à boisson récupérés qui sont vendus sur un marché secondaire.

3.36 Par ailleurs, le taux de récupération en soi ne montre pas si le troisième but, soit une utilisation judicieuse de l'énergie et des ressources, a été atteint. Ainsi, si le coût du recyclage des récipients à boisson récupérés excède la valeur de la matière, ce n'est pas une utilisation judicieuse des ressources financières. Ou, si l'énergie consommée pour transporter et transformer les matières récupérées excède l'énergie utilisée pour produire de nouveaux emballages ou récipients réutilisables, ce n'est pas une utilisation judicieuse de l'énergie et des ressources. À notre avis, des objectifs précis doivent être directement liés à chacun des buts énoncés pour le programme.

3.37 De plus, nous avons constaté que, contrairement aux deux autres buts, le troisième but relatif à l'utilisation judicieuse de l'énergie et des ressources ne répond pas à l'élément « clairement compris » de notre critère. Ce qu'on entend par utilisation judicieuse des ressources n'est pas clair, car on ne sait pas si cela renvoie aux ressources financières, aux ressources naturelles ou à d'autres ressources. L'examen de 1997 du ministère a montré que le but vise à encourager l'utilisation des récipients réutilisables. De prime abord, cela n'est pas clair à la lecture du but.

3.38 Enfin, les buts du programme et le taux de récupération cible n'ont pas changé depuis l'instauration du programme en 1992. Des évaluations périodiques effectuées à intervalles fixes sont nécessaires pour assurer le maintien de la pertinence des buts et des objectifs du programme et pour remettre le programme en question afin de tirer parti de ses succès et d'améliorer son rendement.

Conclusion

3.39 Il est partiellement satisfait au critère. Il est clair que des buts ont été établis, et il existe un objectif pour le taux de récupération cible qui peut être relié au but de réduire les déchets sauvages. Cependant, l'un des buts n'est pas clair, et deux des buts n'ont pas d'objectifs.

Recommandations

3.40 Le ministère devrait préciser l'objet et l'intention du troisième but du programme, soit encourager l'utilisation judicieuse de l'énergie et des ressources.

3.41 Le ministère devrait établir des objectifs clairs qui sont directement reliés à chacun des trois buts du programme et à leur atteinte. Ces objectifs devraient être quantifiés et mesurables, être assortis de dates de réalisation cibles, favoriser l'amélioration, être communiqués au personnel et faire périodiquement l'objet d'une évaluation ou d'un examen.

Réponse du ministère

3.42 *Contrairement à l'analyse contenue dans le rapport de vérification, le ministère ne considère pas que le troisième but du programme porte exclusivement sur une question de récipients à boisson « retournables » et « recyclables ». Le ministère convient qu'il devrait préciser l'intention du troisième but de façon à éviter toute confusion du genre à l'avenir.*

3.43 *Le ministère demeure convaincu que le taux de retour est un indicateur approprié de son rendement relatif en rapport avec les trois buts du programme. Il n'est pas nécessaire de quantifier des objectifs tels que « réduction du volume de déchets », « réduction des déchets sauvages » ou « économies d'énergie/de ressources » pour être convaincu qu'un taux de retour élevé est signe d'un rendement supérieur, comparativement à un taux moins élevé. Néanmoins, le ministère reconnaît l'intention de la recommandation du rapport en ce que l'établissement de tels objectifs fournirait au public l'assurance que l'argent des consignes est bien dépensé. D'autres objectifs précis seront élaborés pour les buts.* [Traduction.]

Mesure des progrès

3.44 Notre deuxième critère est le suivant :

Le ministère devrait mesurer les progrès qu'il fait vers l'atteinte des buts et des objectifs du programme de gestion des récipients à boisson.

3.45 Notre deuxième critère porte sur le deuxième élément d'une gestion de programme efficace : mesurer le succès du programme en rapport avec les buts et les objectifs du programme. Comme il est mentionné dans la section précédente, le programme de gestion des récipients à boisson a trois buts. Toutefois, il n'y a pas d'objectifs précis qui sont reliés à l'atteinte de ces buts, ce qui fait qu'il est difficile pour le ministère de satisfaire au critère. Néanmoins, nous avons voulu déterminer si le ministère surveille le programme dans l'optique de ces trois buts.

Surveillance officielle limitée

3.46 Aucun mécanisme de surveillance officiel n'est en vigueur pour le programme. Bien que le personnel examine les rapports du programme et effectue des inspections aux centres de remboursement, très peu de surveillance officielle relativement à l'atteinte des buts et des objectifs n'a lieu.

3.47 Le ministère recueille des informations limitées auprès des différents intervenants de l'industrie (Encorp, Société des alcools du Nouveau-Brunswick, brasseries, Neighbourhood Recycling), le détail des données variant dans chaque cas, et ces informations sont entrées dans un système d'information. Le ministère tient cette base de données depuis 1992. L'information qu'elle contient pourrait servir à mesurer au moins deux des trois buts. Cependant, le personnel du ministère a signalé que l'information n'est pas utilisée à une telle fin de manière courante ou régulière.

3.48 C'est vrai que le ministère a procédé à l'évaluation du programme en 1997. Cette évaluation s'est penchée sur les résultats du programme, les besoins futurs de l'industrie et des consommateurs, les résultats réels comparativement aux résultats escomptés et les recommandations antérieures formulées par notre bureau. L'évaluation a permis d'établir que les buts visant la réduction des déchets sauvages et le réacheminement des déchets ont été atteints, tandis que le but visant une utilisation judicieuse de l'énergie et des ressources a été partiellement atteint. L'évaluation conclut notamment que :

> *Jusqu'à présent, le programme de gestion des récipients à boisson a détourné plus de 550 millions de récipients à boisson recyclables du flux de déchets. De plus, le problème des déchets sauvages créé par les récipients à boisson avant l'adoption de la* Loi sur les récipients à boisson *est pour ainsi dire éliminé. En conséquence,* [...] *les deux premiers objectifs de la loi, soit réduire le nombre*

de récipients à boisson jetés dans la nature et le détournement des récipients à boisson du flux de déchets solides, ont été atteints.

Le dernier objectif, soit encourager l'utilisation judicieuse de l'énergie et des ressources, est partiellement atteint. Bien que le programme de gestion des récipients à boisson ait permis de réacheminer des volumes importants de déchets, l'une des intentions de la loi était de favoriser l'utilisation des récipients à boisson réutilisables plutôt que des récipients à boisson recyclables. Malheureusement, cela ne s'est pas produit, les distributeurs ayant au contraire augmenté leur utilisation des récipients à boisson recyclables depuis l'adoption de la loi. Cette situation découle du manque de demande de la part des consommateurs pour des récipients réutilisables. Le ministère n'a reçu aucune plainte du public depuis le retrait des récipients réutilisables. [Traduction.]

3.49 Nous avons constaté que les éléments probants à l'appui des conclusions sont plutôt de nature générale, car les mesures utilisées pour évaluer l'atteinte des buts étaient limitées. Bien qu'aucune mesure ni analyse n'aient eu lieu, on a déclaré que les déchets sauvages créés par les récipients à boisson ont été pour ainsi dire éliminés depuis le début du programme. Le nombre total de récipients retournés aux centres de remboursement est la mesure qui a servi à évaluer le détournement des déchets du flux de déchets solides. Rien ne montre que les récipients retournés ont été recyclés. Le but visant l'utilisation judicieuse de l'énergie et des ressources est considéré comme partiellement atteint, puisque la hausse souhaitée dans l'utilisation des récipients à boisson réutilisables ne s'est pas concrétisée. En fait, à part les bouteilles de bière, les récipients réutilisables ont disparu. Nous avons observé que le taux de récupération, que le ministère considère comme un indicateur approprié de mesure, n'a pas servi à l'évaluation d'aucun des trois buts dans l'examen du programme en 1997.

3.50 En 1999, le ministère a retenu les services d'un cabinet d'experts-comptables pour inspecter les livres et les registres des distributeurs et de leurs représentants. L'un des buts visés par l'examen était de déterminer le pourcentage de matières recyclées recueillies et transformées aux fins de revente. Le cabinet avait

alors constaté que 100 % du verre, 99 % de l'aluminium et 94 % du PTE (un plastique utilisé dans les récipients pour les boissons gazeuses, l'eau et les jus) étaient transformés aux fins de revente. Ce genre d'information est pertinent pour évaluer l'atteinte du deuxième but. Malheureusement, l'étude remonte à cinq ans, et aucune donnée actuelle n'est connue, car le ministère ne demande pas ce genre d'information de façon régulière.

3.51 À notre avis, le programme nécessite une surveillance officielle plus fréquente. Au moment de notre vérification de 1994, nous avions signalé que trois postes réguliers de la fonction publique et un certain nombre de postes saisonniers et à temps partiel avaient été affectés au programme de gestion des récipients à boisson. À l'heure actuelle, une personne est affectée au programme, et cette personne assume d'autres responsabilités en plus de celle du programme de gestion des récipients à boisson. Le taux de récupération au moment de l'évaluation était de 83 %, tandis que le taux de récupération actuel est d'environ 81 % (ces taux de récupération représentent le taux global pour tous les récipients, y compris les bouteilles de bière et les récipients recyclables). Ces changements pourraient être le signe d'une baisse dans la priorité accordée au programme et d'un ralentissement des efforts.

3.52 Outre le taux de récupération, nous sommes d'avis que le ministère devrait exercer une surveillance plus fréquente d'autres mesures, notamment :

- enquêtes sur les déchets sauvages aux abords des routes;
- volume de matières ramassées et donc détournées des décharges;
- espace économisé dans les décharges grâce au réacheminement des récipients;
- quantité de matières réellement transformées aux fins de revente;
- économies d'énergie selon le type de récipient;
- nombre d'unités selon le type de récipient qui permet d'économiser le plus de ressources et d'énergie (tel que les récipients qui conservent les ressources naturelles non renouvelables, et si leur recyclage a augmenté ou non).

Conclusion

3.53 Il est partiellement satisfait au critère. La surveillance officielle des buts du programme est limitée, bien qu'il y ait lieu de noter que le ministère a effectué un examen du programme en 1997

et retenu les services d'un cabinet d'experts-comptables pour examiner la vente des matières récupérées en 1999. Comme nous le notons en rapport avec notre premier critère, le ministère n'a pas établi d'objectifs mesurables qui sont directement reliés aux buts du programme et à leur atteinte.

Recommandation

3.54 Le ministère devrait examiner son système de surveillance et apporter des améliorations au besoin afin que des données pertinentes soient recueillies en rapport avec les buts et les objectifs du programme. Il pourrait s'agir notamment de faire un meilleur usage des données fournies en faisant une interprétation utile et pertinente de ces données dans l'optique de l'atteinte des buts et des objectifs.

Réponse du ministère

3.55 *Tandis que le ministère demeure convaincu de la capacité du programme de suivre les taux de retour, il est clair que de nouveaux mécanismes de surveillance devront être mis au point pour tout objectif additionnel qui sera créé. Le ministère mettra au point des modalités de surveillance en rapport avec les nouveaux objectifs.* [Traduction.]

Prise de mesures correctives

3.56 Notre troisième critère est le suivant :

> *Dans les cas où les objectifs ne sont pas atteints, le ministère devrait prendre des mesures correctives au besoin.*

3.57 Un troisième élément d'une gestion de programme efficace est de déterminer les modifications du programme dictées par la mesure du succès du programme. En d'autres termes, nous nous attendons à une surveillance active d'un programme et à la prise par le ministère des mesures correctives qui s'imposent si les buts et les objectifs du programme ne sont pas atteints. Cela est important pour veiller à ce qu'un programme atteigne le but visé.

3.58 Bien qu'il ait fixé un taux de récupération de 80 %, le ministère n'a pas défini de rapport clair et officiel entre le taux de récupération cible et les trois buts du programme. Et, comme nous le mentionnons précédemment, il n'y a pas de surveillance officielle de ces buts.

Conclusion

3.59 Il n'est pas satisfait au critère. En l'absence d'objectifs clairs reliés aux buts du programme, il n'est pas possible de prendre des mesures correctives.

Recommandation

3.60 Nous avons recommandé que le ministère établisse des objectifs clairs qui sont directement reliés à chacun des trois buts du programme et à leur atteinte. Lorsqu'un objectif n'est pas atteint, le ministère devrait examiner les circonstances de cette non-réalisation et prendre des mesures correctives.

Réponse du ministère

3.61 *Le ministère poursuivra ses efforts pour veiller à ce que le taux de retour cible soit maintenu. Là où il y a lieu, des efforts similaires seront déployés en rapport avec tout autre objectif de programme qui est élaboré.* [Traduction.]

Rapport sur les résultats

3.62 Notre quatrième critère est le suivant :

Le ministère devrait faire rapport sur l'efficacité du programme de gestion des récipients à boisson à l'Assemblée législative et à la population.

3.63 Le dernier élément d'une gestion de programme efficace est la communication des résultats. Notre dernier critère traite de la reddition de comptes par le ministère à l'Assemblée législative et à la population de sa gestion du programme de gestion des récipients à boisson et des résultats du programme.

3.64 Dans les paragraphes qui suivent, nous commentons le rapport sur l'efficacité en vertu de trois catégories générales. La première est la communication des résultats au moyen du rapport annuel, avec un renvoi particulier aux exigences redditionnelles en matière de rapport précisées dans la directive du gouvernement sur les rapports annuels. Le deuxième aspect a trait aux exigences particulières en matière de rapport énoncées au paragraphe 4(8) de la *Loi sur les récipients à boisson*. La troisième catégorie consiste à comparer les exigences en matière de rapport du programme de gestion des récipients à boisson à celles du programme d'intendance des pneus.

Les exigences du gouvernement en matière de rapports annuels ne sont pas respectées

3.65 La directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial précise que le rapport annuel vise avant tout à permettre aux ministères de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général en étant le principal lien entre les objectifs et les plans d'un ministère d'une part et les résultats obtenus d'autre part.

3.66 La directive stipule clairement que : « Dans la mesure du possible, les ministères et les organismes doivent exposer

clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance. » La directive précise aussi que : « Le rapport devrait préciser dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents et si les objectifs ont été atteints. Il devrait également rendre compte de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes. » Nous avons examiné le rapport annuel du ministère pour 2002-2003 (le rapport le plus récent au moment de notre vérification). À notre avis, le rapport sur le programme de gestion des récipients à boisson ne satisfait pas aux exigences de la directive sur les rapports annuels.

Les exigences en matière de rapport établies dans la loi ne sont pas respectées

3.67 Selon le paragraphe 4(8) de la *Loi sur les récipients à boisson,* le ministre doit présenter chaque année à l'Assemblée législative un rapport

> *a) établissant si les distributeurs respectent les plans présentés en vertu du paragraphe (3), et*
>
> *b) concernant la réutilisation et le recyclage des récipients à boisson dans la province.*

3.68 Le plan mentionné ci-dessus renvoie à un plan visant le recyclage ou la réutilisation des récipients à boisson (paragraphe 4(3)). Ce plan doit comprendre :

- une liste des centres de remboursement qui accepteront les récipients à boisson vides;
- une description des moyens de recouvrement des récipients à boisson vides des centres de remboursement;
- une liste des établissements à utiliser pour la réutilisation ou le recyclage;
- une description des moyens de livraison des récipients à boisson vides aux établissements de réutilisation ou de recyclage;
- un état de la manière selon laquelle le distributeur se propose de disposer des récipients à boisson vides brisés ou contaminés;
- une description de la composition et de la forme des récipients à boisson;
- une description de la dimension, de la forme et de l'endroit des marques sur le récipient à boisson;
- une description des moyens selon lesquels les récipients à boisson sont emballés ou tenus ensemble de façon à ne pas comporter un risque pour la faune;
- une description des mesures du distributeur en cas d'imprévu.

3.69 Un distributeur peut assigner toutes les responsabilités du distributeur ou une partie de celles-ci à un représentant (paragraphe 4(5)); toutefois, le distributeur demeure responsable de la contravention ou de l'omission de se conformer de son représentant aux dispositions de la loi (paragraphe 4(7)).

3.70 Le ministère ne présente pas « chaque année à la Législature un rapport » qui satisfait aux exigences. De plus, l'information communiquée dans le rapport annuel du ministère ne répond pas aux exigences en matière de rapport établies en vertu du paragraphe 4(8) de la loi. Depuis 2000-2001, le rapport annuel ne mentionne rien sur le respect par les distributeurs des plans de gestion des récipients, et il ne fournit pas de données sur la réutilisation ou le recyclage des récipients.

Les exigences en matière de rapport sont insuffisantes comparativement à celles du programme d'intendance des pneus

3.71 La publication du ministère intitulée *Réduire, réutiliser et recycler – Les trois R au Nouveau-Brunswick* mentionne les récipients à boisson, les pneus usés et l'huile usée comme produits qui sont gérés par des programmes d'intendance réglementés au Nouveau-Brunswick. Nous avons comparé les exigences en matière de rapport du programme de gestion des récipients à boisson à celles du programme d'intendance des pneus, et nous avons constaté que ces exigences sont plus rigoureuses pour le programme d'intendance des pneus.

3.72 Pour les deux programmes, les exigences en matière de rapport sont énoncées dans la loi ou le règlement les visant. En plus de devoir présenter des états financiers vérifiés et un rapport annuel dans les 90 jours suivant la fin de l'exercice, le programme d'intendance des pneus est aussi tenu de faire rapport sur de nombreux détails opérationnels, dont le nombre de pneus vendus, le montant des droits perçus, le nombre de pneus ramassés et transformés, le coût de la transformation des pneus, les résultats des inspections et des activités d'exécution, et les tendances émergentes dans l'industrie. Comme il est noté, le programme de gestion des récipients à boisson est tenu de faire rapport sur le respect par les distributeurs de leur plan approuvé de gestion des récipients et sur « la réutilisation et le recyclage des récipients à boisson dans la province ».

3.73 Nous avons constaté que le programme d'intendance des pneus semble effectivement communiquer dans son rapport annuel de l'information dans toutes les catégories exigées par les mesures

législatives. Le programme d'intendance des pneus fait également rapport sur trois buts ainsi que sur les mesures du rendement utilisées pour évaluer l'atteinte de ces buts. Une autre caractéristique des rapports du programme d'intendance des pneus est la rapidité de leur publication – les rapports doivent être présentés dans les 90 jours suivant la fin de l'exercice. Comme il est mentionné, en ce qui concerne le programme de gestion des récipients à boisson, le ministre ne fournit pas les rapports exigés par les mesures législatives.

Conclusion

3.74 Il n'est pas satisfait au critère. Le ministère ne présente pas suffisamment d'information sur l'efficacité aux députés de l'Assemblée législative et à la population. De plus, le ministère ne fait pas rapport de ce qui est exigé par les mesures législatives.

Recommandations

3.75 Nous avons recommandé que le ministère publie pour le programme de gestion des récipients à boisson un rapport annuel qui satisfait à la *Loi sur les récipients à boisson* et à la directive du gouvernement sur les rapports annuels.

3.76 Nous avons recommandé que le ministère compare les exigences en matière de rapport de la *Loi sur les récipients à boisson* à celles de la Commission d'intendance des pneus pour déterminer les améliorations qui devraient être apportées à la *Loi sur les récipients à boisson*.

Réponse du ministère

3.77 *Le ministère est d'accord avec la recommandation. C'est par inadvertance que le rapport annuel du ministère a été modifié récemment en excluant certains types d'information sur le programme. Les exigences en matière de rapport décrites dans la loi seront respectées dans les futurs rapports annuels.*

3.78 *Le ministère reconnaît les avantages des exigences de la Commission d'intendance des pneus en matière de rapport. En fait, le ministère est responsable de leur création. Donc, la recommandation est interprétée comme signifiant que les exigences de la Commission d'intendance des pneus en matière de rapport devraient inspirer celles du programme de gestion des récipients à boisson. Bien que les exigences en matière de rapport énoncées dans la Loi sur les récipients à boisson soient considérées comme suffisantes pour l'objet du programme, le ministère envisage actuellement plusieurs changements à l'ensemble du programme des récipients à boisson. Il se peut que le modèle de rapport de la*

Commission d'intendance des pneus soit très bien adapté au programme à la suite des changements qui pourraient bientôt être apportés. [Traduction.]

Suivi à notre rapport de 1994

3.79 Notre second objectif est de fournir à l'Assemblée législative un rapport d'étape sur les progrès réalisés par le ministère dans la mise en œuvre des recommandations et en réponse aux constatations de notre rapport de 1994 sur le programme de gestion des récipients à boisson.

3.80 Dans notre vérification de 1994, nous avons adressé six recommandations au ministère. Dans la pièce 3.1, nous reprenons les recommandations de 1994 et les réponses du ministère, et nous faisons une mise à jour sur l'état actuel des recommandations.

3.81 Comme on peut le voir à la lecture de la pièce 3.1, cinq de ces recommandations sont encore valides aujourd'hui. Le ministère s'est dit d'accord avec quatre de ces cinq recommandations au moment de notre vérification de 1994. Aucune n'a été mise en œuvre.

3.82 Nous allons discuter de certaines des questions sous-jacentes qui sont soulevées dans les recommandations de notre rapport de 1994 et qui sont toujours pertinentes aujourd'hui.

Contrôles financiers sur les droits de protection de l'environnement

3.83 Comme il est mentionné, le Fonds en fiducie pour l'Environnement reçoit sa part provinciale du droit de protection de l'environnement. En premier lieu, les distributeurs versent à Encorp les consignes de tous les récipients distribués sur le marché néo-brunswickois. Puis, Encorp envoie la part provinciale du droit de protection de l'environnement au ministère, où les revenus sont comptabilisés.

3.84 Lorsqu'elle reçoit les consignes, Encorp ne sait pas si, de fait, les distributeurs ont fait parvenir toutes les consignes qu'Encorp est en droit de recevoir. En conséquence, le gouvernement du Nouveau-Brunswick ne sait pas si le fonds en fiducie reçoit sa pleine part du droit de protection de l'environnement. Au cours des années qui se sont écoulées depuis la proclamation de la *Loi sur les récipients à boisson*, le ministère a effectué plusieurs examens relatifs aux distributeurs de boissons. Au cours de vérifications récentes, le gouvernement provincial a récupéré des sommes que les distributeurs n'avaient pas remises.

Pièce 3.1
Recommandations antérieures visant le programme de gestion des récipients à boisson

Recommandations découlant de la vérification de 1994	Réponse du ministère en 1994	Réponse du ministère aux recommandations de 1994 durant le suivi de 1996	Les recommandations de 1994 sont-elles toujours valides?	Nos observations
Par. 2.152 : Nous avons recommandé que le ministère exige d'Encorp qu'elle fournisse un rapport sommaire vérifié sur la vente de récipients.	D'accord	Le conseil d'administration d'Encorp a résisté à l'application de la disposition, énoncée dans les ententes avec les distributeurs, qui prévoit un rapport des ventes vérifié. En conséquence, le ministère doit reprendre la vérification aléatoire des distributeurs pour s'assurer que les rapports de ventes sont exacts.	Oui	Voir « Contrôles financiers sur les droits de protection de l'environnement ».
Par. 2.158 : Nous avons recommandé que ministère élabore une politique par écrit sur la rétention des consignes non réclamées.	D'accord	La politique sur les consignes non réclamées est à l'étude et sera réétablie par écrit à la fin de la première période de cinq ans du programme, le 31 mai 1997.	Oui	Voir « Consignes non réclamées ».
Par. 2.159 : Nous avons recommandé que le ministère exige d'Encorp qu'elle fournisse, pour chaque exercice, un rapport vérifié sur les taux de retour des récipients.	D'accord	Le ministère de l'Environnement est d'avis que les données sur les taux de retour qui lui sont fournies sont exactes et vérifiables.	Oui	Voir « Consignes non réclamées ».
Par. 2.166 : Nous avons recommandé que le ministère continue de collaborer avec l'industrie des boissons pour trouver une solution au transport transfrontière des récipients consignés.	L'harmonisation des mesures est l'approche privilégiée.	L'instauration le 1er juin 1996 par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse d'un programme de récipients à boisson a éliminé la principale source du problème de l'entrée des récipients au Nouveau-Brunswick.	Non	S.O.
Par. 2.170 : Nous avons recommandé que le ministère établisse un mécanisme de surveillance pour s'assurer que les distributeurs gèrent les matières recyclables conformément à leurs plans approuvés.	D'accord avec l'intention de la recommandation.	Les agents distributeurs Encorp et Rayan ont été plutôt réticents à fournir des renseignements permettant de vérifier la vente des matières. Le ministère de l'Environnement continuera de s'assurer que les renseignements fournis sont suffisamment détaillés. *(A noter que Rayan a changé de nom pour devenir Neighbourhood Recycling.)*	Oui	Voir « Surveillance des matières recyclées ».
Par. 2.173 : Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement publie un rapport annuel sur le programme des récipients à boisson, conformément à la *Loi sur les récipients à boisson* et à la directive gouvernementale sur les rapports annuels.	Le ministère de l'Environnement estime qu'il a fait rapport à l'Assemblée législative tel que l'exige la loi.	Le paragraphe 4(8) de la *Loi sur les récipients à boisson* dispose que le ministre doit présenter chaque année à l'Assemblée législative un rapport a) établissant si les distributeurs respectent les plans présentés en vertu du paragraphe (3), et b) concernant la réutilisation et le recyclage des récipients à boisson dans la province. Les ministres qui se sont succédé au ministère ont déposé de tels rapports à l'Assemblée législative à l'automne 1992, en 1993, en 1994, puis au printemps de 1995 en même temps que le lancement du projet pilote sur les récipients de produits laitiers. Bien qu'il soit également fait mention du programme dans le rapport annuel du ministère, cette mention n'est pas nécessairement conforme aux exigences de la *Loi sur les récipients à boisson*.	Oui	Voir les observations qui précèdent sur les exigences en matière de rapport.

3.85 En raison de ce genre de préoccupation de nature financière, nous avions recommandé en 1994 que le ministère exige qu'Encorp fournisse un rapport sommaire vérifié des ventes de récipients. Il n'a pas été donné suite à la recommandation. Il y a risque que le fonds en fiducie n'ait pas reçu la totalité de sa part provinciale du droit de protection de l'environnement.

3.86 Le paragraphe 17(8) de la *Loi sur les récipients à boisson* autorise le ministre à obtenir l'information dont le ministère a besoin pour s'assurer que le Fonds en fiducie pour l'Environnement reçoit sa part du droit de protection de l'environnement. Le paragraphe 17(8) précise que le *distributeur* [...] *doit fournir au Ministre les dossiers et rapports exigés par le Ministre au moyen de la formule fournie par le Ministre.*

3.87 Plus loin, l'alinéa 20(2)c) de la loi établit qu'un inspecteur, peut, aux fins de l'application de la loi, *inspecter les livres, comptes, rapports ou dossiers conservés dans tout endroit ou véhicule, relativement à l'entreposage, le nettoyage, la manutention, le triage, le transport, l'écrasement, la vente, la réutilisation ou le recyclage des récipients à boisson.*

Recommandation

3.88 Nous avons recommandé que le ministère ait recours au plein pouvoir que lui confère la loi pour obtenir l'information requise afin de s'assurer que la part du droit de protection de l'environnement qui revient au gouvernement du Nouveau-Brunswick est effectivement déposée dans le Fonds en fiducie pour l'Environnement.

Réponse du ministère

3.89 *Le ministère est d'accord avec la recommandation. Bien qu'il ne soit pas considéré comme nécessaire d'utiliser de tels pouvoirs sur une base régulière, il est clair qu'il serait utile d'obtenir une documentation officielle des distributeurs et des représentants. Le ministère élaborera une procédure pour l'inspection des documents et la vérification de l'information conformément aux paragraphes 17(8) et 20(2) de la loi afin de suppléer à l'échange officieux qui a continuellement lieu entre le ministère et les distributeurs et représentants.* [Traduction.]

Consignes non réclamées

3.90 Il est vrai que la majorité des récipients à boisson sont retournés, mais des millions d'autres ne le sont pas. Lorsqu'un récipient n'est pas retourné, aucune consigne n'est remboursée au

consommateur. Les droits sur ces récipients représentent ce qu'on appelle des consignes non réclamées. Les montants sont importants.

3.91 Dans notre rapport de 1994, nous avions formulé des recommandations portant sur la question des consignes non réclamées. Nous avions recommandé que le ministère élabore une directive écrite sur la conservation des consignes non réclamées, et que le ministère exige qu'Encorp fournisse un rapport vérifié sur les taux de retour des récipients pour chaque exercice.

3.92 Le ministère permet à Encorp, le transformateur de la vaste majorité des récipients recyclables au Nouveau-Brunswick, de conserver toutes les consignes non réclamées sur les récipients à boisson qui ne sont pas retournés à un centre de remboursement. Aux taux de récupération actuels, cela représente environ 25 % de tous les récipients à boisson non alcoolisée. En ce qui concerne les récipients recyclables à boisson alcoolisée, la Société des alcools du Nouveau-Brunswick retient aussi les consignes non réclamées sur ses récipients. En date de janvier 2004, Encorp avait conservé un peu moins de 27 millions de dollars provenant des consignes non réclamées depuis le début du programme (pour sa part, la Société des alcools du Nouveau-Brunswick a conservé une somme d'environ 7 millions de dollars). De plus, Encorp a conservé 2,5 c sur chaque consigne pour l'aider à payer le coût du recyclage du récipient à boisson, bien qu'aucun recyclage n'ait lieu dans le cas d'un récipient qui n'est pas retourné à un centre de remboursement. En date de janvier 2004, cela représentait quelque 13,5 millions de dollars pour Encorp et 3,5 millions de dollars pour la Société des alcools du Nouveau-Brunswick.

3.93 Dans une lettre de 1992 adressée à Encorp, le ministre de l'Environnement permettait à Encorp de conserver toutes les consignes non réclamées durant la première année. La lettre précisait que le gouvernement ne s'opposait pas en principe à ce que les distributeurs conservent les revenus provenant des consignes non réclamées pour aider à compenser les coûts de la gestion des récipients vides ou qu'Encorp gagne un taux de rendement raisonnable.

3.94 Toutefois, une telle approche soulève un certain nombre de questions :

- Dans quelle mesure les sommes provenant des consignes non réclamées qui sont conservées doivent-elles compenser les coûts?

- La notion de « compensation » sous-entend-elle un certain pourcentage ou montant?
- Qu'entend-on par un « taux de rendement raisonnable »?
- Dans quelle mesure Encorp est-elle déterminée à faire la promotion d'un programme qui pourrait faire diminuer ses revenus nets[1]?
- Quelle méthode le ministère suivra-t-il pour s'assurer que le taux de rendement demeure raisonnable?

3.95 À nos yeux, la dernière question est essentielle. Le ministère se fie en grande partie à l'information fournie par l'industrie. L'information n'est pas confirmée et elle n'est pas vérifiée par le ministère. Même si, par exemple, le ministère détermine ce qu'il entend exactement par « taux de rendement raisonnable », il a besoin d'une méthode pour s'assurer que les distributeurs ou leurs représentants n'excèdent pas ce taux en conservant une part plus grande des consignes non réclamées qu'il est nécessaire.

Recommandations

3.96 Nous avons recommandé que le ministère obtienne une déclaration de fiabilité de niveau vérification pour déterminer la mesure dans laquelle les sommes provenant des consignes non réclamées compensent les coûts du programme ou assurent un taux de rendement raisonnable aux distributeurs et aux représentants.

3.97 Nous avons recommandé que le ministère documente les coûts et les avantages de permettre aux distributeurs et aux représentants de conserver les sommes provenant des consignes non réclamées. Notamment, il devrait établir la mesure dans laquelle les sommes conservées provenant des consignes non réclamées devraient compenser les coûts et ce qu'il entend par taux de rendement raisonnable.

Réponse du ministère

3.98 *Le ministère est d'accord avec les recommandations.* [Traduction.]

Surveillance des matières recyclées

3.99 Dans notre rapport de 1994, nous observions que le ministère est chargé de veiller à ce que toutes les matières recyclables recueillies par Encorp et par Rayan Investments Ltd. (qui est devenue Neighbourhood Recycling) soient effectivement

1. Il est permis à Encorp de conserver les consignes non réclamées; en conséquence, à mesure que les taux de récupération augmentent, les sommes provenant des consignes non réclamées que conserve Encorp diminuent, ce qui abaisse ses revenus.

recyclées et qu'elles n'aboutissent pas dans les décharges du Nouveau-Brunswick. Le ministère n'a pas de mécanisme en place lui permettant de déterminer si toutes les matières recyclables recueillies sont effectivement vendues et, au bout du compte, réutilisées. Le personnel du ministère obtient des renseignements sur le nombre de tonnes expédiées et certaines des destinations, mais l'information est insuffisante pour faire le rapprochement avec les quantités de matières recyclables recueillies par Encorp et par Rayan.

3.100 Bien que le ministère se soit dit d'accord avec notre recommandation à cet égard, il a eu des difficultés à la mettre en œuvre. À un certain moment, le ministère fournissait des formulaires aux distributeurs et représentants pour leur préciser le genre d'information qui était exigée d'eux. Cependant, le ministère n'a pas eu beaucoup de succès dans l'obtention de cette information. Comme il est noté précédemment, en 1999, le ministère a retenu les services d'un cabinet d'experts-comptables pour examiner un certain nombre d'aspects. L'un de ces aspects touchait à l'écoulement des matières sur les marchés d'utilisation finale pour les périodes allant de juin 1992 à août 1998 (récipients à boisson alcoolisée) et de juin 1992 à mars 1999 (récipients à boisson non alcoolisée).

3.101 La loi explique clairement, au paragraphe 17(8), que *le distributeur* [...] *doit fournir au Ministre les dossiers et rapports exigés par le Ministre au moyen de la formule fournie par le Ministre*. Encorp et Neighbourhood Recycling sont des représentants enregistrés des distributeurs, et le paragraphe 4(5) de la loi précise que *Le distributeur peut assigner toutes les responsabilités du distributeur ou une partie de celles-ci à un représentant acceptable par le Ministre*. Les difficultés auxquelles s'est heurté le ministère pour obtenir l'information auprès des distributeurs ou des représentants ont considérablement entravé sa capacité de surveiller les buts du programme.

3.102 Comme nous l'avons noté, deux des buts sont :

- de détourner les récipients à boisson du flux de déchets solides;
- d'encourager l'utilisation judicieuse des ressources et de l'énergie.

3.103 De plus, la loi exige que le ministre présente chaque année un rapport à l'Assemblée législative sur le respect par les

distributeurs des plans présentés et sur la réutilisation et le recyclage des récipients à boisson dans la province. Ces deux buts et les exigences de la loi en matière de rapport renforcent la nécessité de notre recommandation de 1994. En conséquence, de nouveau, **nous avons recommandé que le ministère établisse une méthode de surveillance pour s'assurer que les distributeurs gèrent les matières recyclables conformément à leurs plans approuvés.**

Réponse du ministère

3.104 *Bien que le ministère recueille déjà l'information ou réglemente autrement la gestion des déchets au point où le sort final des matières recyclables ne fait aucun doute, le ministère est tout de même d'accord avec la recommandation. Le ministère s'occupera de vérifier le respect des plans approuvés de manière continue et régulière.* [Traduction.]

Le recyclage des récipients à lait est toujours un problème

3.105 Le règlement établi en vertu de la *Loi sur les récipients à boisson* exclut du système de consigne le lait et les produits laitiers, le lait au chocolat et le lait de soya. La raison de cette exclusion est que le lait est considéré comme un aliment de base; en imposant une consigne sur le lait, le ministère entraverait la capacité des Néo-Brunswickois à faible revenu d'acheter du lait en raison de son prix plus élevé. Les breuvages laitiers de type collation, comme les laits frappés en boîte, sont aussi visés par l'exemption.

3.106 Dans notre rapport de 1994, nous déclarions ceci :

> *Seuls les produits laitiers ne sont pas visés par la LRB. L'industrie a l'intention de réaliser un projet pilote pour le retour volontaire des récipients pour produits laitiers aux centres de remboursement actuels. Nous avons discuté de la situation avec le ministère de l'Environnement. Celui-ci a accepté d'agir rapidement en vue de mettre en application un programme* [d'intendance] *des récipients à boisson pour les produits laitiers.*

3.107 Comme nous étions convaincus que la question serait traitée, nous n'avons pas formulé de recommandation en bonne et due forme dans notre rapport de 1994. Bien que le ministère ait tenté d'y voir, la question du recyclage des récipients à lait est loin d'être résolue.

3.108 L'an dernier, le ministère a lancé un programme d'intendance des cartons à lait seulement. (Les récipients à lait en plastique sont ramassés par les programmes de collecte sélective de porte-à-porte, là où ils existent.) La New Brunswick Milk Dealers Association a préparé un programme d'intendance des emballages de lait, qui faisait intervenir les producteurs laitiers, la Milk Dealers Association et le ministère. Un protocole d'entente a été signé par le ministère et la Milk Dealers Association. L'association était chargée de conclure des contrats avec chaque commission de déchets solides. La Corporation des déchets solides Westmorland-Albert a conclu avec la Milk Dealers Association une entente visant la récupération et le recyclage des cartons à lait.

3.109 En février 2003, les consommateurs de la province ont commencé à payer un droit sur chaque *carton* de lait qu'ils achetaient – ce droit était compris dans le prix du lait. Le droit par carton s'élevait à 2 ¢ pour un carton de 2 litres et de 1 ¢ pour les cartons de 1 litre et de 500 ml (aucun prélèvement sur les berlingots de 250 ml). La Milk Dealers Association a perçu les sommes et administré le fonds par l'entremise d'un groupe consultatif. Un représentant du ministère siège au conseil consultatif qui supervise le programme. La seule commission de déchets solides qui a participé au programme ramassait les cartons au cours de la collecte régulière des ordures. Une fois qu'elle avait ramassé un certain nombre de cartons et expédié ces cartons aux marchés secondaires, la commission des déchets solides demandait les sommes que lui devait la Milk Dealers Association en lui envoyant les bordereaux indiquant le poids du chargement expédié. La Milk Dealers Association versait 315 $ à la commission de déchets solides pour chaque tonne de cartons expédiée.

Les objectifs du protocole d'entente seront difficiles à mesurer

3.110 Nous avons obtenu une copie de l'entente, que nous avons examinée en détail. Nous avons eu le plaisir de constater que l'entente comprend les deux objectifs suivants :

- que tous les résidents de la province aient la possibilité de recycler tous les types d'emballage pour le lait de consommation;
- qu'un taux de récupération d'au moins 50 % soit atteint pour les récipients à lait vides (cruches, cartons et sacs) au bout de cinq ans.

3.111 Bien que nous ayons été heureux de trouver de tels objectifs énoncés dans l'entente, nous nous sommes demandé comment les

parties rendraient compte de leur réalisation, et comment les buts seraient mesurés. Le premier objectif pourrait être facilement mesuré en examinant les programmes de recyclage offerts par chaque commission de déchets solides. Toutefois, le second objectif, qui est plus précis, sera plus difficile à mesurer. La Milk Dealers Association peut calculer le nombre de cartons à lait qu'elle recueille, car le fonds paie la commission de déchets solides pour chaque tonne de cartons expédiée. En revanche, il sera difficile de suivre les autres emballages de lait, car les récipients seront envoyés à un dépôt (dans la plupart des régions) et seront intégrés aux autres types d'emballage en plastique récupérés dans les différentes régions de la province. Après leur ramassage, les cruches et les sacs seraient triés avec tous les autres récipients en plastique, et non séparément. En conséquence, il n'est pas clair comment toutes les parties à l'entente mesureront le degré auquel les récipients en plastique utilisés pour le lait sont détournés du flux de déchets solides. De plus, nous avons déterminé que si la corporation de Westmorland-Albert demeure la seule commission de déchets solides à participer à la collecte des cartons à lait, le taux de récupération de 50 % des emballages pour le lait de consommation n'est pas réalisable.

Le protocole d'entente prévoit une conséquence si les objectifs ne sont pas atteints

3.112 L'entente indique clairement que les récipients à lait continueront à être exemptés du programme de gestion des récipients à boisson tant et aussi longtemps que les parties exploitent un programme d'intendance efficace. Ce que nous comprenons de cet énoncé, c'est que, si les parties à l'entente n'exploitent pas un programme d'intendance efficace, la conséquence prévue pour le défaut d'atteindre les buts serait l'élimination de l'exemption des récipients à lait du programme de gestion des récipients à boisson. Nous présumons que « efficace » signifie, au minimum, l'atteinte de l'objectif de réacheminement de 50 %, ou peut-être le plein soutien et la participation de toutes les commissions de déchets solides.

3.113 À la lumière de nos constatations, le programme n'est pas un succès. Seule la Corporation des déchets solides Westmorland-Albert recycle les cartons à lait. L'application du droit prélevé sur les cartons à lait a cessé en février 2004. Ni le droit initial ni son abolition ne semblent avoir été bien communiqués.

Le protocole d'entente prévoit des exigences en matière de surveillance

3.114 La durée de l'entente est de cinq ans. Chaque année, le programme fera l'objet d'un examen de gestion. Un comité consultatif composé de représentants du ministère, de la Milk Dealers Association et des producteurs laitiers est chargé d'examiner chaque année l'efficacité et l'efficience du système. À partir des résultats de cet examen, le comité doit adresser des recommandations au ministre avant la fin du mois de mars de chaque année.

Les exigences en matière de rapports du protocole n'ont pas été respectées

3.115 À la fin de la première année du programme en mars 2004, une ébauche de rapport annuel a été présentée au ministère. Bien que les exigences en matière de rapport soient clairement définies dans le protocole, l'ébauche de rapport était insuffisante à de nombreux égards. Le personnel du ministère a aussi noté des faiblesses dans le rapport et collaborait avec le comité consultatif pour voir à ce que le rapport définitif contienne l'information requise. Parmi l'information qui manque, notons ce qui suit :

- il n'y a pas de recommandations concernant le programme;
- il n'y a pas d'information concernant les objectifs ou leur atteinte;
- il n'y a pas d'énoncé clair sur l'efficience du système, alors que, parmi les informations financières fournies, certaines pourraient servir à l'évaluer en partie.

La plupart des récipients à lait seraient recyclés s'il s'agissait de récipients en plastique

3.116 Les 11 commissions de déchets solides qui ont rejeté le protocole d'entente, sur un total de 12, ont toutes affirmé qu'elles soutiendraient le recyclage des récipients à lait en plastique. Si les récipients à lait étaient tous fabriqués de plastique, ces commissions de déchets solides récupéreraient et recycleraient le plus gros des récipients.

Recommandation

3.117 Nous avons recommandé que le ministère :

- **prenne toute mesure nécessaire pour s'assurer que les récipients à lait soient recyclés dans toutes les régions de la province à des taux raisonnables, ou qu'il révise le règlement afférent à la *Loi sur les récipients à boisson* pour éliminer l'exemption visant les récipients à lait;**
- **comme initiative temporaire immédiate, révise le règlement afin d'éliminer l'exemption sur les produits laitiers de type collation (lait au chocolat, laits frappés en boîte, etc.), qui ne devraient pas être considérés comme des aliments de base.**

Réponse du ministère

3.118 *Le ministère est d'accord avec l'esprit de la recommandation, en ce que les récipients à lait forment une part importante du flux de déchets solides au Nouveau-Brunswick et devraient donc constituer une priorité en matière de recyclage. Le ministère poursuivra ses efforts en vue de régler la question des récipients à lait.*

3.119 *Le ministère prend actuellement part à un protocole d'entente visant le recyclage des emballages utilisés pour le lait. On considère que mettre en œuvre le second volet de la recommandation avant l'expiration de ce protocole ne serait pas approprié. Cependant, cette approche, ainsi que plusieurs autres, sera envisagée si le protocole d'entente venait à échouer. Par ailleurs, le ministère continuera à suivre les désirs du gouvernement en ce qui concerne les aliments (et leurs produits dérivés) qui devraient être considérés comme des « aliments de base ».* [Traduction.]

Conclusions sur notre second objectif

3.120 Le ministère n'a pas donné suite aux recommandations formulées dans notre rapport de 1994, malgré qu'il ait consenti à le faire au moment de notre vérification. La plupart s'appliquent toujours aujourd'hui.

3.121 Le ministère n'a pas procédé à la mise en œuvre d'un programme de recyclage efficace pour le recyclage des récipients à lait.

Chapitre 4
Ministère des Services familiaux et communautaires
Services des foyers de soins

Contenu

Contexte 61
Étendue 63
Résumé des résultats 64
Délivrance des permis aux foyers de soins 66
Inspections 71
Exécution 83
Directives et procédures 89
Examen et modification des mesures législatives, des directives et des procédures 93
Reddition de comptes 97
Conclusion générale 99

Ministère des Services familiaux et communautaires Services des foyers de soins

Contexte

4.1 Une personne qui vit dans un foyer de soins, de même que sa famille, ses amis et la société, comptent sur l'établissement pour offrir des soins sûrs et adéquats. Le Nouveau-Brunswick exige par voie législative que les foyers de soins détiennent un permis et qu'ils respectent les normes d'exploitation établies. Par notre travail, nous avons voulu voir si le gouvernement applique les mesures législatives en question.

4.2 « Les foyers de soins fournissent des services aux individus dont les besoins excèdent le soutien qui est dispensé dans leur famille et autres services communautaires, mais qui ne nécessitent pas des soins hospitaliers » (*Services des foyers de soins - Rapport annuel de statistiques*). Les foyers de soins appartiennent à des organisations privées à but non lucratif, qui sont dirigées par un conseil d'administration bénévole. Il y a dans la province 61 foyers de soins pour un total d'environ 4 100 lits. Leur taille varie; les foyers plus petits ont moins de 50 lits, et les plus grands en comptent plus d'une centaine. Le plus grand foyer de soins de la province a 200 lits.

4.3 Le gouvernement reconnaît l'importance des foyers de soins et exerce un contrôle sur ces établissements de différentes façons.

- Le gouvernement exerce un contrôle sur la construction, les rénovations et le nombre de lits au moyen d'exigences législatives et de fonds en capital.

- Le gouvernement délivre les permis à tous les foyers de soins et procède à leur inspection pour mesurer la conformité aux

normes établies afin d'assurer un environnement sûr et des soins adéquats.

- Le gouvernement exerce un contrôle sur les admissions aux foyers de soins. Une personne est évaluée et approuvée avant son admission. L'évaluation de l'admissibilité détermine les besoins de soins de santé et les besoins sociaux à long terme de la personne.

- Le gouvernement accorde une aide financière aux pensionnaires admissibles et aux foyers de soins pour les dépenses préapprouvées. Une évaluation financière distincte détermine la capacité des personnes de payer les soins dont elles ont besoin.

4.4 La *Loi sur les foyers de soins* (la loi), sanctionnée en mai 1982, énonce le pouvoir du ministre et les obligations de l'exploitant du foyer de soins. Le *Règlement général - Loi sur les foyers de soins* (le règlement), en vigueur depuis 1985, établit des exigences supplémentaires. Certaines exigences législatives sont des normes que les foyers de soins sont tenus de respecter. Les normes traitent de domaines tels que la délivrance des permis, les services de soins, les soins médicaux et dentaires, les services alimentaires, les dossiers des pensionnaires, les directives écrites, les rapports financiers, les employés et le bâtiment.

4.5 La participation gouvernementale aux foyers de soins passe par le ministère des Services familiaux et communautaires (le ministère). Le ministère est l'un des plus importants du gouvernement, ses effectifs atteignant environ 1 500 personnes réparties dans plusieurs unités opérationnelles, y compris les Services des foyers de soins.

4.6 « [La Direction des] services des foyers de soins est chargé[e] de la gestion du programme des foyers de soins. Elle établit et surveille les politiques et les normes, fait l'inspection des foyers de soins pour livrer les permis d'exploitation et verse des subventions aux personnes admissibles qui n'ont pas les moyens d'assumer le coût total des soins qui leur sont fournis au foyer. De plus, la direction offre des services de consultation aux foyers de soins. » (*Services des foyers de soins - Rapport annuel de statistiques*). Le budget des Services des foyers de soins est d'environ 127 millions de dollars. La majeure partie des fonds est distribuée aux foyers de soins sous la forme de subventions aux

pensionnaires (122 millions en 2003). Quelque 80 % des pensionnaires ont besoin d'une subvention du gouvernement.

4.7 Neuf membres du personnel travaillent aux Services des foyers de soins au bureau central du ministère. On nous a dit que leur principale activité consiste à effectuer l'inspection des foyers de soins et à agir à titre de liaison avec les foyers. De plus, ils siègent à des comités, assurent la liaison avec d'autres groupes du ministère (Rapports budgétaires et financiers, Services de vérification et Services des soins de longue durée) et participent aux questions importantes telles que la grève en 2001 et le projet sur les besoins en soins des pensionnaires en 2002.

4.8 Le programme des Services des foyers de soins est un programme bien ancré. La loi a été établie en 1982 et n'a subi que quelques modifications mineures depuis. Aucun nouveau foyer de soins n'a été établi depuis 1986, et leur nombre est stable depuis 1997.

4.9 Notre bureau s'intéresse aux questions qui ont trait à la protection des personnes vulnérables et à la sécurité publique. Nous fournissons de l'information qui peut servir à tenir le gouvernement responsable des mesures législatives créées pour assurer la sécurité de la population du Nouveau-Brunswick. Notre intérêt à l'égard de la reddition de comptes en matière de législation sur la sécurité nous a menés à choisir le programme des Services des foyers de soins comme sujet de vérification. Le programme est responsable de la sécurité d'un groupe vulnérable, soit les personnes âgées et les adultes handicapés, qui ne sont pas toujours en mesure de commenter eux-mêmes l'état de leur environnement et les soins qu'ils reçoivent.

Étendue

4.10 L'objectif de la vérification était de:

Déterminer si le ministère des Services familiaux et communautaires a des procédures appropriées pour :

- *s'assurer que les foyers de soins titulaires d'un permis respectent les mesures législatives provinciales visant les foyers de soins;*
- *s'assurer que les mesures législatives provinciales et les directives ministérielles visant les foyers de soins sont régulièrement examinées et modifiées.*

4.11 Pour orienter nos efforts, nous avons élaboré sept critères sur lesquels fonder notre vérification. Nous avons discuté de ces critères avec le ministère, et il a été convenu qu'ils étaient raisonnables. Les critères touchent les points suivants :

- délivrance des permis aux foyers de soins;
- réalisation d'inspections pour mesurer la conformité aux normes d'exploitation;
- mesures d'exécution en cas de non-conformité aux normes par un foyer de soins;
- directives et procédures du programme;
- examen et modification des mesures législatives, des directives et des procédures;
- reddition de comptes par des rapports sur l'efficacité du programme en ce qui a trait à la délivrance des permis aux foyers de soins.

4.12 Notre travail a consisté :

- à examiner des documents pertinents;
- à interviewer des membres du personnel du ministère;
- à rendre visite à deux foyers de soins et à observer une inspection de deux jours dans un des foyers par le ministère;
- à contrôler par sondages un échantillon de dossiers d'inspection des foyers de soins;
- à analyser l'information sur le programme.

4.13 La vérification n'a pas évalué la qualité des normes.

4.14 Nous avons comparé les éléments probants aux critères de vérification pour formuler les constatations, les conclusions et les recommandations présentées dans ce chapitre.

Résumé des résultats

4.15 Les pratiques du ministère des Services familiaux et communautaires ne sont pas suffisantes pour vérifier si les foyers de soins titulaires d'un permis respectent les mesures législatives provinciales visant les foyers de soins. La délivrance des permis aux foyers de soins n'est pas reliée au respect des mesures législatives. La délivrance d'un permis à un foyer de soins est une tâche administrative qui n'intègre pas les résultats d'inspection ni les incidents signalés par le foyer ou le public. Bien que les 61 foyers de soins détiennent un permis d'exploitation, l'intention des mesures législatives n'est pas respectée, car le permis qui est affiché à l'intention du public

dans les foyers de soins ne signifie pas que le foyer respecte les normes du gouvernement. De plus, des incohérences sont observées entre les mesures législatives et la pratique en matière de délivrance des permis.

4.16 Des infirmières immatriculées effectuent des inspections complètes de tous les foyers de soins afin de mesurer la conformité aux normes d'exploitation. Nous avons constaté que la fréquence des inspections n'est ni uniforme ni adéquate, et le rapport d'inspection n'est pas toujours rédigé en temps opportun.

4.17 Bien qu'un suivi des résultats d'inspection soit fait et qu'il résulte parfois dans la correction rapide de la source d'infraction, nous avons constaté que les mesures d'exécutions du ministère sont insuffisantes. Il s'ensuit que la non-conformité aux normes est très répandue, et il est rare que l'inspection montre que le foyer de soins respecte toutes les normes.

4.18 Le ministère n'a pas de directives ni de procédures pa écrit portant sur la délivrance des permis aux foyers de soins t leur inspection et l'application des mesures législatives. Nous avons relevé la nécessité d'établir des directives et des procédures dans deux autres domaines : le traitement des plaintes venant du public et le traitement des incidents majeurs (tels que les éclosions de maladies infectieuses ou les incidents impliquant la police, le coroner ou le service des incendies) signalés par les foyers de soins.

4.19 La responsabilité de l'examen des mesures législatives et autres documents relatifs au programme est clairement attribuée, et cet examen a eu lieu. Les mesures législatives ont été examinées au cours de 2001 et de 2002, et la nécessité d'apporter des révisions a été déterminée. Le rapport d'inspection a été examiné, et cet examen a donné lieu à un rapport révisé en date de mars 2001. Le manuel des directives est actuellement à l'étude.

4.20 Les mesures législatives provinciales visant les foyers de soins ont besoin de modifications. Même si l'examen des mesures législatives par le ministère en 2002 a montré que des révisions étaient nécessaires, aucune modification n'a été apportée, et aucune n'est prévue. Nos observations, y compris le manque de cohérence relativement à l'exigence d'une

vérification de casier judiciaire pour les employés des établissements titulaires d'un permis, montrent que des changements sont nécessaires.

4.21 Le ministère ne fait pas rapport sur l'efficacité du programme en ce qui a trait à la délivrance des permis aux foyers de soins.

Délivrance des permis aux foyers de soins

4.22 Un permis est requis pour exploiter un foyer de soins, et ce permis doit être affiché dans un endroit public. Les exploitants de foyers de soins doivent répondre aux exigences précisées dans les mesures législatives (normes). Notre premier critère de vérification porte sur la délivrance des permis aux foyers de soins :

> *La délivrance du permis devrait être reliée au respect des mesures législatives et intégrer les constatations du processus d'inspection.*

4.23 Pour déterminer s'il est satisfait au critère, nous avons étudié les mesures législatives pertinentes, nous avons examiné le processus et la documentation du ministère relatifs à la délivrance des permis, et nous avons parlé avec des membres du personnel. Nos constatations sont, notamment, les suivantes :

- les 61 foyers de soins détiennent un permis d'exploitation;
- le permis d'un foyer de soins, qui est affiché dans un endroit public, ne signifie pas que le foyer respecte toutes les normes;
- des incohérences sont observées entre les mesures législatives et les pratiques en matière de délivrance de permis;
- il n'existe pas de directives ni de procédures écrites concernant la délivrance des permis aux foyers de soins.

Les 61 foyers de soins détiennent un permis d'exploitation

4.24 Pour nous assurer que les 61 foyers de soins détiennent un permis d'exploitation, nous avons étudié le processus de délivrance des permis et examiné les photocopies des permis signés délivrés aux foyers de soins pour l'exercice terminé le 31 mars 2004.

4.25 Nous avons constaté avec satisfaction que les 61 foyers de soins détiennent un permis d'exploitation, et aussi que le processus de délivrance du permis est le même pour tous les foyers de soins. Les permis sont délivrés chaque année dans les délais requis, et plus fréquemment si les circonstances nécessitent la délivrance d'un nouveau permis.

Le permis d'un foyer de soins ne signifie pas que le foyer respecte toutes les normes

4.26 La délivrance des permis est une fonction administrative qui est distincte du processus d'inspection. La délivrance des permis annuels aux foyers de soins est une formalité. À tous les mois de mars, le permis de chaque foyer de soins est préparé, signé et envoyé par la poste.

4.27 À notre avis, l'intention des mesures législatives est que la délivrance du permis soit reliée au respect des normes, car la loi précise que le permis est assujetti aux conditions fixées par le règlement. La loi confère au ministre le pouvoir de révoquer un permis si l'exploitant du foyer de soins ne satisfait pas aux exigences établies dans les mesures législatives et par le ministère. La loi confère au ministre le pouvoir de nommer des inspecteurs. Enfin, la loi confère aux inspecteurs le pouvoir d'entrer et de procéder à une inspection pour vérifier la conformité aux exigences.

4.28 La délivrance des permis et l'inspection de la conformité étaient auparavant des fonctions intégrées. Chaque foyer de soins faisait l'objet d'une inspection annuelle, et le permis était délivré à la suite de l'inspection. Des changements ont été apportés en 1997 tant au processus de délivrance des permis qu'au processus d'inspection. Depuis, tous les permis sont délivrés au même moment pour la même période, soit l'exercice. Les foyers de soins ne sont plus tous inspectés chaque année. La pièce 4.1 montre le nombre d'inspections effectuées dans les foyers de soins au cours de chacune des trois dernières années. Le tableau montre que 79 % des foyers de soins ont fait l'objet d'une inspection en 2003.

4.29 Alors qu'on nous a dit que tous les nouveaux foyers de soins font l'objet d'une inspection avant la délivrance du permis, l'ouverture d'un nouveau foyer de soins est rare, et cela en soi ne fait rien pour intégrer les deux fonctions.

4.30 À notre avis, le processus de délivrance des permis est insuffisant, car les renseignements sur la conformité obtenus par le ministère durant l'année ne sont pas pris en compte dans la délivrance du permis de l'année suivante. Ainsi, aucun des aspects suivants n'est pris en compte : résultats d'inspection, incidents majeurs signalés par le foyer de soins, plaintes reçues du public et résultats des travaux du groupe de vérification interne du ministère. Le processus de délivrance des permis pourrait facilement intégrer l'information de toutes ces sources en demandant au personnel de

soutien de remplir une liste de contrôle. Si tout va bien, la directrice du programme peut signer le permis en toute confiance. Toutefois, si un foyer de soins n'est pas à la hauteur dans un domaine ou plus, la liste de contrôle permettrait de détecter les lacunes avant que le foyer de soins reçoive son permis pour l'année.

Pièce 4.1
Foyers de soins titulaires d'un permis et inspections effectuées

	2003	2002	2001
Foyers de soins titulaires d'un permis (1)	61	61	61
Inspections effectuées (1)	48	47	53
Pourcentage de foyers de soins titulaires d'un permis inspectés	79 %	77 %	87 %

Tous les chiffres suivent l'exercice financier.

(1) Source : *Services des foyers de soins – Rapport annuel de statistiques*

4.31 Le document Services des foyers de soins - Rapport annuel de statistiques 2003 fournit la définition suivante d'un foyer de soins titulaire d'un permis[1] : « Un établissement exploité à titre privé, la plupart sans but lucratif, [qui respecte les normes provinciales établies pour la délivrance du] permis d'exploitation l'autorisant à dispenser des services de soins infirmiers afin de répondre aux besoins évalués des résidents. »[2] À notre avis, il n'est pas approprié de fournir cette définition au public, car le ministère ne vérifie pas que le foyer de soins « respecte les normes provinciales » avant de délivrer le permis annuel.

4.32 La délivrance des permis devrait servir à faire appliquer les mesures législatives et à assurer la conformité. Les résultats d'inspection devraient appuyer la délivrance de chaque permis.

Recommandation

4.33 Le ministère devrait s'assurer que le foyer de soins respecte toutes les normes provinciales visant les foyers de soins avant de lui délivrer un permis.

1. N.d.T. Dans la version française du rapport, le glossaire appelle « foyer de soins autorisé » un foyer de soins titulaire d'un permis.
2. N.d.T. Dans la version française du rapport, la définition mentionnée omet l'expression « *meet the provincial standards of licensure* ».

Réponse du ministère

4.34 *Le ministère rédigera un manuel des directives et des procédures pour soutenir le processus de délivrance des permis aux foyers de soins. Ce travail commencera au cours de l'exercice 2004-2005.* [Traduction.]

Des incohérences sont observées entre les mesures législatives et les pratiques en matière de délivrance de permis

4.35 Dans les faits, la délivrance des permis ne reflète pas la définition d'un foyer de soins établie dans la loi.

4.36 L'article 1 de la loi fournit la définition suivante :

> *« foyer de soins » désigne un établissement résidentiel, à but lucratif ou non, exploité dans le but de fournir des soins de surveillance, des soins individuels ou infirmiers à sept personnes et plus, non liées par le sang ou par le mariage à la personne qui exploite le foyer, et qui, en raison de leur âge, d'une infirmité ou d'une incapacité physique ou mentale, ne peuvent prendre entièrement soin de leur personne, mais ne comprend pas un établissement exploité aux termes de la* Loi sur la santé mentale, *de la* Loi sur les services hospitaliers, *de la* Loi hospitalière *ou de la* Loi sur les services à la famille.

4.37 En appliquant cette définition, nous avons repéré des établissements qui devraient être titulaires d'un permis, mais qui ne le sont pas. Les maisons de retraite sont devenues très populaires en raison de la population âgée grandissante. De nombreuses maisons de retraite répondent à la définition de foyer de soins énoncée dans la loi. En permettant à des établissements qui répondent à la définition de foyer de soins d'offrir des services sans être titulaires d'un permis, le ministère n'applique pas le paragraphe 3(2) de la loi, qui déclare qu'il est illégal d'exploiter un foyer sans détenir un permis. La pratique actuelle n'est pas compatible avec la loi. Le ministère nous a informés qu'il n'a pas l'intention de délivrer un permis aux maisons de retraite et que la loi doit être changée.

4.38 Nous avons observé une incohérence dans la délivrance des permis aux foyers de soins pour anciens combattants. (Les services des foyers de soins destinés aux anciens combattants sont financés par le gouvernement fédéral.) Il y a dans la province quatre foyers de soins autonomes pour les anciens combattants, et des lits sont réservés aux anciens combattants dans quelques foyers de soins titulaires d'un permis dans les régions moins peuplées. Notre préoccupation porte sur la délivrance incohérente du permis aux quatre foyers de soins pour anciens combattants. On nous a dit que

trois de ces foyers sont exploités par l'hôpital voisin, ce qui les exclut de la définition légiférée d'un foyer de soins et élimine la nécessité d'obtenir un permis. Le quatrième est exploité par une organisation à but non lucratif; comme il n'est donc pas exclu de la définition, il doit détenir un permis. Il ne semble pas raisonnable qu'un des foyers de soins pour anciens combattants soit titulaire d'un permis et fasse l'objet d'inspections visant à vérifier sa conformité aux normes provinciales, mais pas les trois autres.

Recommandations

4.39 Le ministère devrait prendre des mesures correctives immédiates pour se conformer aux mesures législatives visant la délivrance des permis aux foyers de soins, en vertu desquelles tous les établissements qui répondent à la définition d'un foyer de soins doivent détenir un permis. Il se peut que de telles mesures correctives requièrent l'apport de changements aux pratiques, aux mesures législatives ou aux deux.

4.40 Le ministère devrait examiner ses pratiques incohérentes en ce qui a trait à la délivrance de permis pour les services de foyers de soins fournis aux anciens combattants et apporter les changements nécessaires au besoin.

Réponse du ministère

4.41 *Le ministère examinera les mesures législatives portant sur la délivrance des permis aux foyers de soins et entamera des discussions avec le ministère de la Justice à une telle fin.* [Traduction.]

Il n'existe pas de directives ni de procédures écrites portant sur la délivrance des permis aux foyers de soins

4.42 Les directives et les procédures établissent les règles qui contribuent à faire en sorte qu'un programme soit fourni conformément aux mesures législatives et de manière uniforme. Comme les mesures législatives ne précisent pas la durée des permis, on s'attendrait à ce qu'une directive définisse cet aspect fondamental. Des procédures portant sur la délivrance des permis aux foyers de soins seraient également appropriées. Il n'y a pas de directives ni de procédures écrites portant sur la délivrance des permis aux foyers de soins.

Recommandation

4.43 Le ministère devrait rédiger des directives et des procédures pour guider la délivrance des permis aux foyers de soins.

Réponse du ministère

4.44 *Le ministère rédigera un manuel des directives et des procédures pour soutenir le processus de délivrance des permis aux*

foyers de soins. Ce travail débutera durant l'exercice 2004-2005. [Traduction.]

Conclusion

4.45 Il n'est pas satisfait au critère. La délivrance des permis n'est pas reliée au respect des mesures législatives. La délivrance d'un permis à un foyer de soins est une tâche administrative qui n'intègre pas les résultats d'inspection ni les incidents signalés par le foyer ou le public. L'intention des mesures législatives n'est pas respectée, car le permis qui est affiché à l'intention du public dans les foyers de soins ne signifie pas que le foyer respecte les normes du gouvernement. De plus, des incohérences sont observées entre les mesures législatives et la pratique en matière de délivrance des permis.

Inspections

4.46 Les mesures législatives énoncent les exigences opérationnelles visant les foyers de soins. C'est ce que nous appelons les « normes ». Les normes ont trait :

- aux services aux pensionnaires (soins aux pensionnaires et éléments d'un programme de soins complet, services alimentaires, gestion des médicaments, services de médecin, utilisation de moyens de contention, etc.);
- aux ressources humaines (employés des foyers de soins et orientation et formation des employés);
- à l'environnement (sécurité du bâtiment, de l'équipement et des alentours, etc.);
- à l'administration (permis, conseils d'administration, directives, dossiers des pensionnaires, rapports financiers, etc.).

4.47 Les mesures législatives précisent que le permis est assujetti aux normes. Elles confèrent au ministre le pouvoir de nommer des inspecteurs. Enfin, elles confèrent aux inspecteurs le pouvoir d'entrer et de procéder à une inspection pour vérifier la conformité aux normes. Ces faits servent de fondement à notre deuxième critère :

> *Une inspection des foyers de soins devrait être effectuée pour mesurer la conformité aux mesures législatives.*

4.48 Pour évaluer l'efficacité des inspections des foyers de soins par le ministère, nous avons examiné :

- l'affectation de ressources à l'inspection (inspecteurs des foyers de soins);

- la planification des inspections (comment sont établis les priorités et le calendrier d'inspection);
- comment les inspections sont menées;
- comment les résultats d'inspection sont consignés et communiqués.

4.49 Lorsqu'une inspection révèle une norme qui n'est pas respectée, ce non-respect est appelé une « infraction ».

Inspecteurs des foyers de soins – affectation de ressources à l'inspection

4.50 Nous avons voulu savoir si le ministère a affecté des ressources à l'inspection des foyers de soins et, si c'est le cas, si les inspections sont effectuées par des membres qualifiés du personnel ayant reçu une formation. Nous sommes très heureux des constatations suivantes :

- Des responsabilités d'inspection sont affectées à quatre postes. Chacune des quatre inspectrices en poste comprend ses responsabilités en ce qui a trait à la planification, à la réalisation et à la documentation des inspections, et elle effectuait activement des inspections au moment de notre vérification. Ces membres du personnel ont d'autres responsabilités en plus de leur rôle principal d'inspectrice. Ces responsabilités sont, notamment, de consulter les foyers de soins et de correspondre avec eux, et de siéger à des comités qui traitent des défis du programme ou qui contribuent à son avancement.

- Le pouvoir de faire l'inspection des foyers de soins est clairement attribué aux inspectrices. Chacune des quatre inspectrices possède une pièce d'identité montrant qu'elle est autorisée à faire des inspections.

- Les inspectrices sont qualifiées et formées pour leur travail. Les quatre inspectrices sont des infirmières immatriculées. Les nouvelles inspectrices reçoivent une formation en cours d'emploi avant que leur soit confiée la pleine responsabilité de l'inspection d'un foyer de soins. Au moment de notre vérification, les quatre inspectrices avaient plus de deux ans d'expérience dans l'inspection des foyers de soins. Deux des inspectrices avaient travaillé dans un foyer de soins, et cette expérience contribue à faire en sorte que les attentes et les recommandations du ministère soient réalistes.

Planification – comment le travail d'inspection est priorisé et ordonnancé

4.51 Nous voulions savoir si la densité et la fréquence d'inspection sont adéquates et si les priorités et le calendrier du travail d'inspection sont établis de façon appropriée. Nos constatations sont, notamment, les suivantes :

- tous les foyers de soins font l'objet d'inspections;
- la fréquence des inspections n'est pas uniforme ni suffisante;
- le travail d'inspection n'est pas priorisé.

Tous les foyers de soins font l'objet d'inspections

4.52 Nous sommes satisfaits de la densité d'inspection. Chaque foyer de soins est affecté à l'une des quatre inspectrices, et les 61 foyers de soins sont inspectés. Nous avons aussi constaté avec satisfaction qu'un calendrier d'inspection guide le travail des inspectrices. Toutefois, aucun mécanisme n'est prévu pour l'examen et l'approbation du calendrier d'inspection annuel.

4.53 Nous avons examiné la date d'inspection la plus récente des foyers de soins pour déterminer l'âge de l'inspection. Nous avons formulé les observations suivantes concernant les inspections effectuées au 31 décembre 2003 :

- tous les foyers de soins titulaires d'un permis avaient fait l'objet d'une inspection dans les 19 mois précédents (le foyer de soins dont l'inspection était la plus ancienne a fait l'objet d'une nouvelle inspection avant la fin de notre vérification);
- 51 des 61 foyers de soins ont fait l'objet d'une inspection durant l'année civile 2003.

La fréquence des inspections n'est pas uniforme ni suffisante

4.54 La fréquence des inspections n'est pas prévue dans les mesures législatives, et le ministère n'a pas de directive concernant la fréquence des inspections des foyers de soins.

4.55 Nous avons examiné les dates des trois dernières inspections de chaque foyer de soins, et nous avons constaté que la fréquence des inspections n'est pas uniforme. Alors que certains foyers de soins semblent faire l'objet d'une inspection annuelle, d'autres ne le sont pas.

4.56 Nous avons déterminé l'intervalle qui s'est écoulé entre les deux inspections les plus récentes à chacun des 61 foyers de soins et fait les observations suivantes :

- l'intervalle entre les inspections varie de 9 à 21 mois;

- dans deux foyers de soins, 21 mois se sont écoulés entre les inspections;
- plus d'un an et demi s'était écoulé entre les deux dernières inspections dans 10 foyers de soins;
- seulement 9 ou 10 mois s'étaient écoulés entre les inspections de 3 foyers de soins.

4.57 À notre avis, les foyers de soins devraient au minimum faire l'objet d'une inspection annuelle. Cette attente est réaliste, vu la fréquence d'inspection par le gouvernement des installations de garderie et des restaurants. De plus, elle est raisonnable, compte tenu de la fréquence d'inspection des foyers de soins par d'autres gouvernements. Ainsi, en Nouvelle-Écosse, les foyers de soins doivent être inspectés au moins deux fois par année. En Ontario, les foyers de soins font l'objet au minimum d'une inspection annuelle.

Le travail d'inspection n'est pas priorisé

4.58 Le travail d'inspection n'est pas priorisé en fonction de la gestion des risques. Une approche fondée sur la gestion des risques donnerait lieu à des inspections plus fréquentes ou plus détaillées dans les foyers de soins où il est jugé que le risque est plus élevé. Notre examen des dates d'inspection passées montre que l'intervalle entre les inspections n'est pas relié à la taille du foyer de soins ni au nombre d'infractions passées.

4.59 La taille et le risque sont souvent reliés. Nous considérons que les foyers de soins plus grands présentent un risque plus élevé en raison du nombre de pensionnaires qu'ils hébergent. Treize des 61 foyers de soins titulaires d'un permis comptent 100 lits ou plus. Deux de ces foyers plus grands n'ont pas fait l'objet d'une inspection en 2003.

4.60 Les observations qui suivent ont trait à des foyers de soins de 100 lits ou plus. Dans certains cas, nous estimons que l'intervalle entre les inspections est excessif.

- Un total de 21 mois s'est écoulé entre les inspections d'un foyer de soins. Une inspection effectuée en février 2002 a relevé quatre infractions. Une inspection en décembre 2003 a relevé sept infractions.

- Dans un foyer de soins, 18 mois se sont écoulés entre les inspections. Une inspection effectuée en mars 2002 a relevé

deux infractions. Une inspection effectuée en septembre 2003 a relevé quatre infractions.

- Dans un foyer de soins, 17 mois se sont écoulés entre les inspections. Une inspection effectuée en juin 2001 a relevé quatre infractions. Une inspection effectuée en décembre 2002 a relevé cinq infractions. Aucune inspection subséquente n'avait eu lieu en date de décembre 2003.

4.61 Le rendement et le risque sont souvent directement reliés. Nous considérons que les foyers de soins dans lesquels plusieurs infractions sont signalées présentent un risque plus élevé, car ils ne répondent pas aux normes. Comme aucune inspection de suivi n'a lieu, une inspection annuelle rapide devrait avoir lieu pour vérifier si des mesures correctives ont été prises.

4.62 Les observations qui suivent ont trait à des foyers de soins qui, à notre avis, présentent un risque plus élevé en raison de leur rendement médiocre en matière de conformité. Ce sont des exemples où, à notre avis, l'intervalle entre les inspections est excessif.

- L'inspection d'un foyer de soins en février 2002 a relevé sept infractions. Celles-ci touchaient les dossiers de santé des pensionnaires et les rapports d'incident, les médicaments dispensés sur ordonnance, les fournitures pour les soins de base, la surveillance de la température des aliments et les dossiers des employés. L'inspection suivante, qui a eu lieu en septembre 2003, soit 19 mois plus tard, a relevé cinq infractions.

- L'inspection d'un autre foyer de soins en novembre 2000 a signalé sept infractions. Celles-ci touchaient l'entreposage des médicaments et des produits de nettoyage, l'utilisation de moyens de contention, les plans de soins et les dossiers des pensionnaires, les dossiers et la formation des employés, et les normes alimentaires. L'inspection suivante en janvier 2002, soit 14 mois plus tard, a aussi relevé sept infractions. Les nouvelles infractions touchaient l'entreposage des produits de nettoyage et de soins, l'utilisation de moyens de contention, les dossiers des employés, la surveillance de la température des aliments et des réfrigérateurs, une ordonnance non satisfaite du prévôt des incendies concernant le système de gicleurs, et la fréquence des réunions du comité de santé et de sécurité. L'inspection suivante

en septembre 2003, soit 20 mois plus tard, a relevé neuf infractions.

- L'inspection d'un autre foyer de soins en novembre 2001 a relevé huit infractions. Celles-ci touchaient la surveillance de la température de l'eau chaude utilisée par les pensionnaires, l'entreposage des produits dangereux et le manuel de sécurité de ces produits, un intervalle de plus de 15 heures entre le souper et le déjeuner, l'utilisation de moyens de contention, les activités des pensionnaires, et le conseil d'administration. L'inspection suivante en mars 2003, soit près de 16 mois plus tard, a relevé neuf infractions.

4.63 Notre dernière observation importante visant la planification des inspections a trait au moment des inspections. Aucune inspection n'a lieu en juillet ni durant les trois premières semaines d'août. Comme le personnel est nombreux à prendre des vacances durant cette période, cela pourrait constituer une période de risque plus élevé pour les foyers de soins. Par exemple, si les membres du personnel plus expérimentés d'un foyer de soins sont remplacés par des travailleurs temporaires qui ne connaissent peut-être pas aussi bien le foyer, les pensionnaires, les soins dont ils ont besoin et les normes, le risque de non-conformité augmente. À notre avis, les inspections devraient avoir lieu tout au long de l'année.

Recommandations

4.64 Le ministère devrait établir une fréquence minimale pour l'inspection des foyers de soins.

4.65 Le ministère devrait mettre en œuvre une démarche officielle en matière de gestion des risques pour établir l'ordre de priorité des inspections des foyers de soins.

4.66 Le ministère devrait s'assurer que le calendrier d'inspection annuel est approuvé. Le calendrier d'inspection devrait être dressé de sorte que des inspections soient prévues tout au long de l'année, y compris durant les mois d'été.

Réponses du ministère

4.67 *Le ministère rédigera un manuel des directives et des procédures pour soutenir le processus d'inspection des foyers de soins. La fréquence des inspections des foyers de soins y sera précisée. Ce travail débutera durant l'exercice 2004-2005.*

4.68 *Une approche fondée sur la gestion des risques sera mise en œuvre durant l'exercice 2004-2005 pour l'inspection et la surveillance des foyers de soins, et elle comprendra l'établissement d'un calendrier d'inspection pour guider le travail des* [inspectrices].

4.69 *Un calendrier général des inspections existe. La directrice a approuvé le calendrier de 2004-2005. Les pratiques en matière d'ordonnancement des inspections ont changé, et des inspections ont eu lieu durant l'été.* [Traduction.]

Réalisation des inspections

4.70 Nous avons observé une inspectrice au travail tout au long de l'inspection d'un foyer de soins. Nous étions présents durant la préparation de l'inspection, nous avons accompagné l'inspectrice durant l'inspection de deux jours, et nous avons assisté à la réunion postérieure à l'inspection. De plus, nous avons parlé à chacune des autres inspectrices et examiné une partie des documents de travail et des rapports d'inspection. Nos constatations sont les suivantes :

- l'inspection des foyers de soins est très détaillée;
- quelques faiblesses ont été notées dans le processus d'inspection;
- les inspections sont réalisées de manière uniforme.

L'inspection des foyers de soins est très détaillée et mesure la conformité aux mesures législatives

4.71 Durant la semaine précédant l'inspection, l'inspectrice se prépare en examinant l'information concernant le foyer de soins, en préparant la documentation à apporter et en informant le foyer de soins du moment prévu pour l'inspection. Une trousse d'information est télécopiée au foyer de soins pour demander que certains renseignements et membres du personnel soient disponibles.

4.72 L'inspection proprement dite prend généralement deux jours; il arrive qu'elle s'étende sur trois jours. L'inspection est très approfondie et comprend les activités suivantes :

- un examen physique d'un pensionnaire du foyer de soins et l'observation du personnel durant la prestation des soins personnels;
- l'inspection de secteurs tels que : les chambres des pensionnaires, la cuisine, les salles à manger, la salle des médicaments, les salles de bain, la buanderie, les salles d'entretien et de chauffage, les aires d'entreposage et les salles communes;

- des entrevues avec des membres du personnel (gestionnaires et directeurs) et des conversations avec les pensionnaires;
- l'examen des dossiers : les dossiers des pensionnaires, les dossiers des employés, les dossiers de formation du personnel et les registres des exercices d'évacuation en cas d'incendie;
- l'examen des rapports concernant les heures de soins infirmiers rémunérées, la température des réfrigérateurs, des aliments préparés et de l'eau chaude, l'entretien des fauteuils roulants et des lève-personnes, la situation financière des allocations pour vêtements et pour dépenses menues des pensionnaires;
- l'examen des manuels des directives et procédures opérationnelles, des produits dangereux et des procès-verbaux des réunions.

4.73 À la fin de l'inspection que nous avons observée, l'inspectrice a rencontré la direction du foyer de soins pour l'informer des résultats. En plus de discuter des infractions et de proposer des améliorations, l'inspectrice a fait part de constatations et d'observations positives.

4.74 Nous avons étudié les mesures législatives avant l'inspection et, d'après nos observations, nous concluons que les inspections mesurent effectivement la conformité à ces mesures.

Faiblesses notées dans le processus d'inspection

4.75 Il n'y a pas de directives ni de procédures écrites pour le processus d'inspection. Nous avons observé les faiblesses qui suivent en raison de l'absence de directives et de procédures appropriées.

4.76 Les inspectrices avertissent les foyers de soins quelques jours à l'avance de leur inspection. D'habitude, les inspections sont plus efficaces si elles ne sont pas annoncées au préalable. L'élément de surprise est important pour obtenir une véritable représentation des activités. Bien que nous comprenions qu'un préavis rend l'inspection plus commode pour le foyer de soins et pour l'inspectrice, le sachant d'avance, le foyer de soins peut se « préparer » à l'inspection, ce qui peut nuire à l'inspection des activités réelles. Réaliser périodiquement des inspections non annoncées pourrait améliorer la conformité quotidienne aux normes, puisque les foyers de soins sauraient qu'une inspectrice peut passer en tout temps.

4.77 La sélection des échantillons est souvent confiée au foyer de soins, ce qui diminue la valeur de l'inspection. En donnant un préavis de l'inspection au foyer de soins et en lui laissant la liberté de choisir les dossiers et les documents à inspecter, il est possible pour le foyer de sélectionner ceux qui ne donneront pas lieu à des infractions.

4.78 Par exemple, dans les exigences établies avant l'inspection, qui sont télécopiées au foyer de soins au préalable, l'inspectrice peut indiquer qu'elle veut examiner cinq dossiers de membres du personnel qui travaillent dans divers secteurs et qui ont été embauchés durant la dernière année. Lorsque l'inspectrice arrive, les dossiers sont prêts à être examinés. Cependant, comme le foyer de soins sait que les normes exigent un examen médical avant d'engager une personne, il a alors la possibilité de sélectionner des dossiers qui respectent cette norme. Un second exemple est le choix du pensionnaire que l'inspectrice examinera. Il y a risque que le foyer de soins choisisse un pensionnaire dont l'examen ne donnera lieu à aucune infraction.

4.79 Pour assurer des observations objectives, l'inspectrice devrait choisir les dossiers du personnel, le pensionnaire à rencontrer et les autres documents à examiner. À notre avis, des directives écrites sont nécessaires pour guider la sélection des échantillons et en déterminer la taille et la composition.

4.80 En l'absence de procédures, le risque que l'inspection soit incomplète ou incohérente augmente. Ainsi, la vérification au chevet d'un pensionnaire prend beaucoup de temps et consiste en une multitude d'observations, mais elle permet de vérifier une seule norme. En parlant avec cette personne, l'inspectrice obtient de l'information sur ses besoins et sur les soins qu'elle reçoit. En observant l'infirmière donner le bain au pensionnaire et l'aider à s'habiller et à se préparer pour la journée, l'inspectrice obtient de l'information sur les soins qui sont fournis. En examinant plus tard le dossier de cette personne, l'inspectrice obtient d'autres informations sur ses besoins et sur les soins prévus. En intégrant toutes ces observations et en faisant appel à son jugement professionnel, l'inspectrice est en mesure de juger si le cycle des soins est approprié et complet et de déterminer si la norme est respectée. Il n'y a pas de directives écrites pour guider la vérification au chevet d'un pensionnaire.

4.81 À notre avis, pour assurer l'intégralité et la cohérence de la vérification des normes, chaque norme du rapport d'inspection devrait faire l'objet d'exigences écrites pour guider l'inspectrice dans l'évaluation de la satisfaction à la norme. Sinon, le ministère risque d'investir des ressources dans des inspections qui ne mesurent pas correctement la conformité aux mesures législatives.

Les inspections sont réalisées de manière uniforme

4.82 En l'absence de directives et de procédures écrites pour guider le processus d'inspection, il existe un risque accru de manque d'uniformité dans la manière dont les inspections sont effectuées. Bien que nous ayons effectivement observé des incohérences mineures, nous avons le plaisir de signaler que des pratiques sont en vigueur pour améliorer l'uniformité et que, dans l'ensemble, les inspections sont menées de manière uniforme. Les constatations qui suivent appuient notre conclusion.

- Les nouvelles inspectrices reçoivent une formation en cours d'emploi qui comprend l'observation d'une collègue, puis l'observation par une collègue.

- Les quatre inspectrices utilisent les mêmes formulaires pour préparer, réaliser et documenter les inspections.

- Des réunions postérieures à l'inspection sont tenues régulièrement pour examiner et discuter des résultats d'inspection et améliorer l'uniformité dans le signalement des infractions.

- Notre examen de la dernière ronde des rapports d'inspection montre qu'il y a cohérence dans le nombre d'infractions signalées par chacune des quatre inspectrices.

Recommandations

4.83 Le ministère devrait élaborer des directives et procédures écrites pour guider les inspectrices dans la réalisation d'inspections uniformes dans les foyers de soins. Des méthodes de surveillance devraient être mises au point pour faire en sorte que les directives et les procédures soient suivies et mises à jour au besoin.

4.84 Le ministère devrait périodiquement faire des inspections non annoncées pour diminuer le risque que les foyers de soins se « préparent » à l'inspection lorsqu'un préavis est donné.

4.85 Le ministère, et non le foyer de soins, devrait sélectionner le pensionnaire, les dossiers du personnel et les autres documents à examiner durant l'inspection d'un foyer de soins.

Réponses du ministère

4.86 *Un certain nombre d'activités ont lieu à l'heure actuelle pour assurer l'uniformité dans l'inspection des foyers de soins. Toutefois, le ministère est d'accord pour élaborer un manuel des directives et des procédures visant à soutenir le processus d'inspection. Ce travail débutera durant l'exercice 2004-2005.*

4.87 *Le ministère est d'accord pour faire périodiquement des inspections non annoncées.*

4.88 *À l'heure actuelle, dans la plupart des cas,* [l'inspectrice] *choisit l'échantillon de dossiers qui sera examiné. À l'avenir, elle choisira tous les échantillons.* [Traduction.]

Documentation et rapport des résultats d'inspection

4.89 Après avoir réalisé l'inspection et discuté de leurs constatations à la réunion postérieure à l'inspection, l'inspectrice prépare le rapport d'inspection, qui est signé par la directrice du programme et remis à l'administrateur et au conseil d'administration du foyer de soins. Le foyer de soins doit répondre par écrit en faisant rapport des mesures correctives prises en regard de chaque infraction. Tandis que nos observations comprennent plusieurs constatations positives concernant les pratiques en matière de documentation et de rapport, nous avons toutefois relevé des points à améliorer.

Les inspections sont documentées de manière uniforme

4.90 Nous sommes heureux du fait que les quatre inspectrices utilisent systématiquement un rapport d'inspection commun et que le rapport rédigé est remis aux bonnes personnes. Le rapport d'inspection est un document détaillé qui comprend, en plus des normes des foyers de soins, un échéancier pour atteindre la conformité et une liste des inspections externes requises. Tout au long du rapport, des renvois indiquent les mesures législatives sur lesquelles sont fondées les exigences. Le rapport contient des listes de contrôle, ce qui est un moyen efficace de faire rapport des résultats d'inspection. Bien que le rapport d'inspection soit un document très long, comportant plus de 30 pages et plus de 200 caractéristiques à vérifier, il est bien organisé et bien présenté. Le document est à la fois pertinent et facile à comprendre.

Intégralité du rapport d'inspection

4.91 Pour assurer l'intégralité du rapport d'inspection, nous avons rapproché des articles pertinents de la loi et du règlement avec le rapport d'inspection. Nous avons constaté avec plaisir que le rapport d'inspection couvre tous les points établis dans les mesures législatives.

4.92 Toutefois, étant donné la nature du rapport d'inspection, nous ne pouvons conclure si des inspections complètes sont toujours réalisées. Comme il s'agit d'un rapport des anomalies, il ne permet pas de déterminer l'intégralité de l'inspection.

Quelques points pourraient être améliorés

4.93 L'intervalle entre l'inspection et la remise du rapport d'inspection est, dans bien des cas, trop long.

4.94 Bien qu'aucune directive ou procédure écrite ne guide la documentation des inspections, le ministère s'attend à ce que le foyer de soins reçoive le rapport d'inspection le visant dans le mois qui suit. Nous avons contrôlé par sondages un échantillon de 24 rapports d'inspection préparés au cours des deux dernières années et constaté que les rapports d'inspection avaient été remis de huit jours à six mois suivant l'inspection. Seulement 7 des 24 rapports d'inspection ont été remis dans les 30 jours prévus. Onze des 24 rapports d'inspection sont sortis entre 30 et 60 jours après l'inspection. Plus de deux mois se sont écoulés avant la remise de 6 des 24 rapports d'inspection. Cela n'est pas acceptable. La rapidité de publication des rapports doit être améliorée.

4.95 Quelques caractéristiques de la présentation sont source de frustration et exigent beaucoup de temps lors de la préparation du rapport d'inspection. Non seulement ces inconvénients allongent le temps de préparation du rapport, mais ils exigent aussi un examen minutieux du rapport d'inspection final par l'inspectrice avant qu'il soit remis à la directrice pour qu'elle le communique au foyer de soins. Nous avons porté ces points à l'attention de membres supérieurs du personnel du ministère.

Recommandations

4.96 Le ministère devrait s'assurer que les résultats d'inspection sont communiqués en temps opportun.

4.97 Le ministère devrait examiner son processus de rapports d'inspection et prendre des mesures pour en améliorer l'efficacité et l'uniformité.

Réponse du ministère

4.98 *Le ministère rédigera un manuel des directives et des procédures pour soutenir le processus d'inspection. La communication des résultats d'inspection et le processus seront traités dans le manuel. Le travail débutera durant l'exercice 2004-2005.* [Traduction.]

Conclusion

4.99 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que des infirmières immatriculées réalisent des inspections détaillées dans tous les foyers de soins, nous avons noté que la fréquence des inspections n'est pas uniforme ni suffisante, le rapport d'inspection n'est pas toujours promptement remis, et il n'y a pas de directives et de procédures écrites visant la fonction d'inspection.

Exécution

4.100 En soi, les inspections mesurent uniquement la conformité aux normes. La valeur réelle du processus est exploitée lorsque le programme d'inspection permet de déterminer et de corriger les insuffisances et de prévenir de futures insuffisances. Donc, que se passe-t-il dans les cas où l'inspection d'un foyer de soins révèle des infractions? Un suivi a-t-il lieu pour assurer la correction des infractions et la conformité aux normes? Quelles sont les conséquences de la non-conformité? Tandis que l'inspection permet de mesurer la conformité, les mesures d'exécution assurent la conformité. Notre troisième critère porte sur l'exécution :

> *Des mesures d'exécution devraient être prises lorsqu'un foyer de soins ne respecte pas les mesures législatives.*

4.101 La loi confère au ministère le pouvoir de faire appliquer les normes en révoquant le permis ou en refusant de renouveler le permis du foyer de soins. La loi prévoit aussi que le ministère a le pouvoir de nommer un fiduciaire pour remplacer l'exploitant d'un foyer de soins dans les cas où le permis est révoqué ou refusé. Nous avons voulu savoir ce qui se passe suivant une inspection qui révèle la non-conformité à des normes et si le pouvoir d'exécution conféré par la loi est exercé. Nos constatations sont, notamment, les suivantes :

- il existe un degré élevé de non-conformité aux normes;
- des infractions répétées indiquent que le foyer de soins ne prend pas des mesures correctives appropriées;
- le ministère a quelques procédures d'exécution;
- les mesures d'exécution sont insuffisantes;
- le ministère n'a pas recours au pouvoir que lui confère la loi pour faire appliquer les normes.

Il existe un degré élevé de non-conformité aux normes

4.102 Depuis 20 ans, aucune modification importante n'a été apportée aux normes, qui sont énoncées dans les mesures législatives, et les mêmes foyers de soins sont en exploitation depuis 1986. Il s'agit donc, à cet égard, d'un programme bien ancré et stable. Nous ne nous attendions pas à trouver une conformité totale de la part de tous les foyers de soins, mais au moins un degré très élevé de conformité en raison de la stabilité du programme et du préavis qui est donné aux foyers de soins de l'inspection à venir. Nos constatations nous ont déçues.

4.103 Les observations qui suivent montrent que le degré de non-conformité est très élevé. Ce sont des observations que nous avons faites à la suite de notre examen de l'information récapitulative fournie par le ministère concernant les trois inspections les plus récentes à chacun des 61 foyers de soins titulaires d'un permis. Nous avons fait un contrôle par sondages pour vérifier l'exactitude de l'information. Notre examen du nombre d'infractions signalées par les 183 inspections nous a révélé ce qui suit :

- Seulement 2 des 183 inspections n'ont signalé aucune infraction. Deux foyers de soins différents ont chacun fait l'objet d'une inspection qui n'a révélé aucune infraction.

- Cinq infractions ou plus ont été signalées dans 73 des 183 inspections (40 %).

- Dix des 183 inspections ont signalé 10 infractions ou plus. Dix foyers de soins différents ont chacun fait l'objet d'une inspection qui a révélé 10 infractions ou plus. Le nombre d'infractions le plus élevé qui a été signalé est 12.

- Seulement 17 des 61 foyers de soins (28 %) ont systématiquement eu moins de cinq infractions à chacune des trois inspections les plus récentes.

- Dans 17 des 61 foyers de soins (28 %), cinq infractions ou plus ont été signalées à la suite de deux inspections consécutives. Six de ces foyers ont eu cinq infractions ou plus à chacune des trois dernières inspections.

4.104 Les infractions courantes que nous avons observées au cours de notre examen de 36 rapports d'inspection ont trait aux normes suivantes :

- obtention d'un rapport médical pour les membres potentiels du personnel, avant leur embauche;
- utilisation de moyens de contention sur les pensionnaires;
- tenue d'exercices mensuels d'évacuation en cas d'incendie;
- surveillance de la température des réfrigérateurs et des aliments servis;
- plans de soins des pensionnaires;
- entreposage des produits de nettoyage et autres produits dangereux;
- programme d'entretien préventif de l'équipement. Les pensionnaires utilisent beaucoup d'équipement spécialisé. Leurs lits sont ajustables et munis de côtés et de roues verrouillables. La plupart des pensionnaires se déplacent en fauteuil roulant. Les lève-personnes sont employés pour le transfert de certains pensionnaires de leur lit ou de leur fauteuil et pour l'entrée et la sortie de la baignoire. Un programme d'entretien préventif est important pour la sécurité des pensionnaires et du personnel. Il fait en sorte que les fauteuils roulants, les lève-personnes, les lits, les appareils électriques et autres pièces d'équipement sont en bon état et ne présentent aucun danger.

Des infractions répétées indiquent que le foyer de soins ne prend pas des mesures correctives appropriées

4.105 Nous appelons « infraction répétée » un cas où la non-conformité à une même norme a été relevée durant deux inspections consécutives du même foyer de soins. Une infraction répétée indique que le foyer de soins n'a pas pris de mesures correctives au moment où la non-conformité a été décelée et signalée au foyer au moyen du processus d'inspection.

4.106 Nous avons contrôlé par sondages un échantillon de 12 foyers de soins dont le rapport d'inspection le plus récent signalait cinq infractions ou plus. Nous avons examiné les trois rapports d'inspection les plus récents les concernant pour déterminer les infractions répétées relevées à la suite des deux inspections les plus récentes. Les constatations suivantes nous déçoivent.

- Au moins une infraction répétée est observée pour 22 des 24 rapports d'inspection.

- Le rapport d'inspection de 2003 de l'un des foyers de soins les plus grands de la province a relevé six infractions; cinq de ces six infractions étaient des infractions répétées. Elles portent sur l'utilisation de moyens de contention, les plans de soins des

pensionnaires, le programme d'entretien préventif de l'équipement, la composition du comité des admissions et l'approvisionnement en fournitures pour les soins de base.

- Dans un autre foyer de soins de plus de 100 lits, le rapport d'inspection de 2003 signale 10 infractions, dont 3 étaient des infractions répétées. Elles avaient trait à l'accessibilité des produits dangereux, à l'approvisionnement en fournitures pour les soins de base et à la facturation d'un tarif plus élevé que le tarif approuvé pour certains pensionnaires.

- Le rapport d'inspection de 2003 d'un foyer de soins de taille moyenne signalait cinq infractions, dont trois étaient des infractions répétées. Elles avaient trait au programme d'entretien préventif et aux manuels de sécurité.

- Une infraction due à l'entreposage incorrect des produits de nettoyage a été signalée dans chacun des trois rapports d'inspection consécutifs d'un foyer de soins. (Les produits de nettoyage étaient accessibles aux pensionnaires, ce qui pourrait être très dangereux si le produit est ingéré ou renversé.)

- Dans un foyer de soins, une infraction portant sur le programme d'entretien préventif a été signalée dans chacun des trois rapports d'inspection consécutifs préparés sur une période de quatre ans.

- Dans un foyer de soins, les deux mêmes infractions ont été signalées dans chacun des trois rapports d'inspection consécutifs que nous avons examinés. Une infraction avait trait aux plans de soins des pensionnaires, et l'autre, à la composition du conseil d'administration.

Le ministère a quelques procédures d'exécution

4.107 Bien qu'elles ne soient pas documentées, le ministère a quelques procédures d'exécution qui sont comprises par tous les membres du personnel. Un suivi est assuré relativement aux infractions constatées durant une inspection. De plus, deux lettres types sont utilisées lorsqu'un foyer de soins néglige de corriger le problème et d'apporter des mesures dans le délai accordé.

4.108 Parfois, le processus fonctionne bien. Nous avons contrôlé par sondages un échantillon de 12 foyers de soins pour lesquels plusieurs infractions avaient été signalées. Nous avons examiné les

trois rapports d'inspection les plus récents pour déterminer si le foyer de soins avait corrigé les problèmes et si les mesures correctives avaient été prises dans les délais exigés. Notre contrôle par sondages a indiqué que 17 des 36 dossiers d'inspection (47 %) contenaient de la documentation montrant que le foyer de soins avait pris des mesures correctives appropriées pour régler les sources d'infraction. En tout, 14 de ces dossiers contenaient de la documentation montrant que le foyer de soins avait pris des mesures correctives dans les délais exigés.

Les mesures d'exécution sont insuffisantes

4.109 Bien que nos constatations montrent que les mesures d'exécution sont parfois efficaces, nos observations qui précèdent sur le degré élevé de non-conformité aux normes et la fréquence des infractions répétées indiquent que les mesures d'exécution sont insuffisantes. Les constatations qui suivent montrent que les sources d'infraction ne sont pas toujours corrigées, et pas toujours dans les délais exigés.

- Au total, 19 des 36 dossiers d'inspection contrôlés par sondages (53 %) ne contenaient aucune documentation montrant que le foyer de soins avait pris des mesures correctives appropriées pour traiter toutes les infractions signalées.

- Au total, 22 des 36 dossiers d'inspection contrôlés par sondages (61 %) ne contenaient aucune documentation montrant que le foyer de soins avait corrigé les sources d'infraction dans les délais exigés.

4.110 La responsabilité de l'exécution incombe principalement aux inspectrices. Après la rédaction d'un rapport d'inspection signalant des infractions, ce sont les inspectrices qui doivent assurer un suivi auprès du foyer de soins. Cependant, en l'absence de directives et de procédures énonçant la position du ministère en matière d'exécution lorsqu'une situation de non-conformité est signalée, il est très difficile d'obtenir qu'un foyer de soins se conforme aux normes s'il choisit de ne pas le faire. Les efforts en matière d'exécution se limitent à l'envoi de lettres au foyer de soins pour lui rappeler qu'il n'est pas conforme et lui demander qu'il y porte une attention immédiate. Ces formalités ne vont pas plus loin que la directrice, et aucune mesure d'exécution ne fait intervenir le ministre.

Le ministère n'a pas recours au pouvoir que lui confère la loi pour faire appliquer les normes

4.111 Des normes sont établies pour assurer un certain niveau de sécurité et de soins. La loi confie au ministère la responsabilité et l'autorité de faire appliquer les normes. Parmi les mesures d'exécution plus sévères qui peuvent être prises, mentionnons les suivantes : révoquer un permis, refuser le renouvellement d'un permis, délivrer un permis temporaire ou rendre public le nom d'un foyer de soins qui néglige de se conformer aux normes. Aucune de ces mesures n'est employée, et aucune n'a été employée durant les quatre dernières années au moins. Il n'y a aucune conséquence à la non-conformité.

4.112 Le ministère n'a pas de politique d'exécution ni de procédures écrites en rapport avec les mesures d'exécution. Généralement, une politique d'exécution décrit les sanctions prises pour amener la conformité aux normes et énonce les conséquences de la non-conformité. Les procédures d'exécution écrites précisent habituellement les rôles et les responsabilités des personnes visées, ainsi que les délais accordés pour la prise de mesures.

Recommandations

4.113 Pour mieux protéger la santé et la sécurité des pensionnaires des foyers de soins, le ministère devrait établir une politique d'exécution pour assurer la conformité aux normes des foyers de soins titulaires d'un permis.

4.114 Le ministère devrait élaborer et documenter des procédures pour l'exécution des normes. Délivrer des permis temporaires et faire rapport publiquement des résultats d'inspection sont des mesures d'exécution qui devraient être envisagées.

4.115 Le ministère devrait assurer le suivi des mesures d'exécution qu'il prend afin de veiller à ce que tous les foyers de soins titulaires d'un permis respectent les normes provinciales pour des soins sûrs et appropriés.

Réponse du ministère

4.116 *Le ministère est d'accord avec ces recommandations et y donnera suite dans un manuel des directives et des procédures sur l'exécution des normes visant les foyers de soins. Ce travail débutera durant l'exercice 2004-2005.* [Traduction.]

Conclusion

4.117 Il est partiellement satisfait au critère. Un suivi des résultats d'inspection est assuré et mène parfois à la correction en temps opportun des sources d'infraction. Cependant, le ministère n'a pas

recours au pouvoir que lui confère la loi pour faire appliquer les normes. Il s'ensuit un degré élevé de non-conformité aux normes, et il est rare qu'une inspection montre une conformité totale aux normes de la part des foyers de soins.

Directives et procédures

4.118 Les directives et les procédures documentent les règles d'un programme et décrivent les étapes à suivre dans la réalisation des tâches. Non seulement les directives et les procédures renseignent les membres du personnel sur la manière de bien remplir leurs responsabilités courantes, mais elles servent aussi de fondement à la surveillance des activités afin d'en assurer l'uniformité. Notre quatrième critère porte sur les directives et les procédures :

> *Des directives et des procédures pour la délivrance des permis aux foyers de soins et leur inspection et l'application des mesures législatives devraient être documentées et suivies.*

4.119 Nos constatations sont, notamment, les suivantes :

- le ministère n'a pas de directives et de procédures écrites pour la délivrance des permis aux foyers de soins et leur inspection et l'application des mesures législatives;
- nous avons déterminé deux autres domaines pour lesquels des directives et des procédures sont nécessaires;
- la surveillance au sein du programme a besoin d'améliorations.

Absence de directives et de procédures écrites

4.120 Le ministère n'a pas de manuel de directives et de procédures du programme pour guider les activités du bureau central, dont la délivrance des permis aux foyers de soins et leur inspection et l'application des mesures législatives. Plusieurs de nos observations qui soulignent la nécessité d'avoir des directives et des procédures visant les responsabilités du ministère en vertu des mesures législatives sont communiquées en rapport avec nos trois premiers critères. Voici des exemples de résultats découlant de l'absence de directives et de procédures que nous avons constatés :

- la délivrance des permis n'est pas utilisée à son plein potentiel pour faire appliquer les mesures législatives et assurer la conformité;
- la fréquence des inspections n'est pas uniforme ni suffisante;
- les résultats d'inspection ne sont pas toujours remis en temps opportun;

- le degré de non-conformité aux normes est élevé, et les infractions répétées indiquent que les foyers de soins ne prennent pas des mesures correctives appropriées.

4.121 Nous avons formulé des recommandations visant la correction de ces faiblesses.

Deux autres domaines ont besoin de directives et de procédures.

4.122 À notre avis, le ministère a aussi besoin d'établir des directives et des procédures visant le traitement des plaintes venant du public et le traitement des incidents majeurs (tels que les éclosions de maladies infectieuses ou les incidents impliquant la police, le coroner ou le service des incendies) signalés par les foyers de soins. Étant donné la présence limitée du ministère dans les foyers de soins, les plaintes et les incidents qui lui sont signalés peuvent être des indices clés de problèmes ou de risques qui nécessitent qu'on leur prête attention.

4.123 Il n'existe aucune méthode officielle pour assurer un traitement prompt, approprié et uniforme des plaintes reçues du public. De plus, les plaintes ne font pas l'objet d'un suivi qui permettrait de repérer les tendances dans un foyer de soins particulier ou concernant des normes particulières. Bien que notre travail à cet égard ait été limité, le ministère nous a affirmé qu'il répond à toutes les plaintes fondées et qu'il est en voie de mettre au point une méthode officielle pour le traitement des plaintes.

4.124 L'article 19 de la loi précise que : *L'exploitant d'un foyer de soins doit aviser le plus tôt possible le Directeur de tout incident ou accident majeur qui affecte ou peut affecter la santé ou la sécurité des pensionnaires ou du personnel.* Bien que le ministère ait une directive pour les foyers de soins concernant le signalement des incidents majeurs, il n'a pas de procédures écrites relativement à son propre travail en rapport avec les incidents majeurs.

4.125 Nos entrevues avec des membres du personnel et notre examen de rapports nous permettent de conclure que le ministère a établi une procédure pour la réception des rapports d'incidents majeurs des foyers de soins, le suivi de ces incidents auprès du foyer et leur documentation. Nous avons toutefois observé les faiblesses suivantes dans le traitement par le ministère des rapports d'incidents majeurs:

- à leur réception, les rapports d'incidents majeurs ne sont pas consignés sur une liste maîtresse pour assurer une attention suffisante;
- bien qu'un formulaire existe pour consigner les incidents majeurs signalés par les foyers de soins, celui-ci n'est pas systématiquement utilisé par toutes les inspectrices;
- le ministère ne suit pas les incidents majeurs signalés par les foyers de soins afin de repérer les tendances;
- les rapports d'incidents majeurs ne sont pas examinés dans le cadre du processus annuel de délivrance des permis.

4.126 Les mesures législatives exigent que tous les incidents majeurs soient signalés au bureau central, mais elles ne définissent pas ce qu'est un « incident majeur ». Une directive qui définit ce qu'est un incident majeur serait appropriée. Une procédure expliquant comment le bureau central devrait traiter, documenter et surveiller les incidents majeurs serait aussi appropriée.

Recommandations

4.127 Le ministère devrait élaborer des directives et des procédures écrites pour faire en sorte que les plaintes reçues du public fassent rapidement l'objet d'une enquête, soient documentées de manière uniforme, soient surveillées de façon à repérer les tendances et soient prises en compte dans la délivrance des permis. Le ministère devrait surveiller la conformité aux procédures écrites pour assurer le traitement approprié des plaintes reçues du public.

4.128 Le ministère devrait définir « incidents majeurs » et élaborer des directives et des procédures écrites de façon à ce que les incidents signalés par les foyers de soins soient traités rapidement, documentés de manière uniforme, surveillés de façon à repérer les tendances et pris en compte dans la délivrance des permis. Le ministère devrait surveiller la conformité aux procédures écrites pour assurer le traitement approprié des incidents majeurs signalés par les foyers de soins.

Réponses du ministère

4.129 *Le ministère convient d'élaborer un processus par écrit pour le traitement des plaintes reçues du public. Le travail à cet égard est déjà commencé, et le processus comprendra un mécanisme de surveillance.*

4.130 *En fait, une directive existe pour les « incidents majeurs ». Cette directive a été examinée à l'été 2004. Le ministère convient*

d'exercer une plus grande surveillance des incidents majeurs signalés par les foyers de soins. [Traduction.]

La surveillance au sein du programme a besoin d'améliorations

4.131 La surveillance des responsabilités du programme est affectée à la directrice, et des procédures efficaces sont en vigueur, dont les suivantes : réunions régulières du personnel et d'examen des inspections; examen du dossier de circulation contenant toute la correspondance envoyée par le ministère au sujet du programme; accès de la directrice à l'horaire quotidien des inspectrices. De plus, une ou deux fois au cours des quatre dernières années, les infractions ont été examinées, et une note a été envoyée à tous les foyers de soins pour les informer des domaines qui posent problème et leur offrir des informations utiles. Par ailleurs, une certaine surveillance est exercée au moyen du rapport annuel de statistiques produit par le ministère.

4.132 Cependant, il manque des procédures de surveillance que nous nous attendrions à voir. Voici des exemples de tâches de surveillance appropriées qui n'ont pas lieu :

- le rapport d'inspection devrait être examiné dans le but de déterminer la conformité aux normes du foyer de soins avant la délivrance du permis;
- le calendrier d'inspection devrait être approuvé et surveillé pour assurer une densité intégrale et une fréquence suffisante des inspections;
- les dossiers d'inspection, qui contiennent les rapports d'inspection et de suivi, devraient être examinés périodiquement pour assurer l'application des normes, l'uniformité du travail des quatre inspectrices et la qualité globale du rendement au travail;
- les cas de non-conformité aux normes, les incidents majeurs signalés par les foyers de soins et les plaintes reçues du public devraient faire l'objet d'une surveillance et être résumés pour permettre de repérer les tendances, de sorte que des mesures correctives opportunes puissent être prises, le cas échéant (la surveillance des incidents majeurs et des plaintes permet de mettre les incidents en corrélation avec les infractions relevées durant les inspections).

4.133 En l'absence de directives et de procédures pour servir de base à la surveillance, on peut dire qu'un système de surveillance adéquat n'a pas été établi. Sans une surveillance adéquate du

programme, il se peut que des problèmes ne soient pas repérés – et donc pas corrigés – en temps opportun.

Recommandation

4.134 Le ministère devrait élaborer des procédures de surveillance suffisantes et appropriées pour le programme des Services des foyers de soins.

Réponse du ministère

4.135 *Des activités de surveillance ont lieu actuellement au sein du programme des Services des foyers de soins. Ces activités seront examinées et améliorées au besoin.* [Traduction.]

Conclusion

4.136 Il n'est pas satisfait au critère. Le ministère n'a pas de directives ni de procédures écrites visant la délivrance des permis aux foyers de soins et leur inspection et l'application des mesures législatives.

Examen et modification des mesures législatives, des directives et des procédures

4.137 Depuis l'adoption des mesures législatives au début des années 1980, le rôle et la clientèle des foyers de soins ont changé. Au milieu des années 1990, la modification des critères d'admissibilité à un foyer de soins a fait que la population servie est devenue, en moyenne, plus frêle. De « maison de retraite », les foyers de soins sont devenus un « prolongement de l'hôpital ». Comme les foyers de soins ont maintenant un rôle différent et servent une clientèle différente, nous avons voulu vérifier si la documentation du programme a été examinée et révisée en réponse à ces changements et à d'autres.

4.138 Nos critères étaient les suivants :

Les mesures législatives, les directives et les procédures visant les Services des foyers de soins devraient être régulièrement examinées.

Les modifications nécessaires aux mesures législatives, aux directives et aux procédures visant les Services des foyers de soins devraient être apportées en temps opportun.

4.139 Comme nous l'avons mentionné, nos constatations montrent qu'il n'existe pas de directives et de procédures écrites pour le programme. En conséquence, pour déterminer s'il est satisfait à ces critères, nous avons examiné, en plus des mesures législatives, d'autres informations telles que le rapport d'inspection utilisé par le

ministère et le manuel des directives préparé à l'intention des foyers de soins.

4.140 Pour déterminer s'il y a eu examen ou modification des mesures législatives, du rapport d'inspection ou du manuel des directives, nous avons examiné les documents actuels et les anciennes versions, lorsque c'était possible. Le ministère nous a fourni de l'information sur les modifications apportées à ces documents au cours des dix dernières années. Nous avons parlé à des membres du personnel. Enfin, nous avons examiné les documents de travail portant sur les examens. Nos constatations sont, notamment, les suivantes :

- la responsabilité de l'examen de la documentation du programme est clairement attribuée, et cet examen a effectivement lieu;
- les mesures législatives nécessitent des modifications;
- le manuel des directives a besoin d'un examen et d'une révision approfondis, et le ministère y travaille actuellement.

La documentation du programme est examinée

4.141 Bien qu'il n'existe pas de directive portant sur la révision et la modification des mesures législatives et autre documentation du programme, nous avons constaté avec plaisir que la responsabilité de l'examen de l'information est clairement attribuée à l'une des inspectrices et que cet examen a effectivement lieu.

4.142 Pour mener l'examen à bien, le ministère a établi un comité et obtenu les commentaires des foyers de soins et de collègues des Services des foyers de soins. Des informations sur les activités reliées aux foyers de soins dans d'autres provinces ont aussi été prises en compte. Nous avons constaté avec plaisir que chacun des documents que nous considérons important pour le programme a été examiné. Le rapport d'inspection a été examiné, ce qui a donné lieu à un rapport d'inspection révisé en date de mars 2001. Les mesures législatives ont été examinées en 2001 et en 2002, examen qui a démontré la nécessité d'apporter des révisions. Par ailleurs, le manuel des directives fait actuellement l'objet d'un examen.

Les mesures législatives nécessitent des modifications

4.143 Quelques modifications administratives ont eu lieu; toutefois, aucune modification d'envergure n'a été apportée aux mesures législatives depuis leur adoption entre 1982 et 1985. Nous avons cerné les deux incohérences importantes qui suivent, lesquelles montrent clairement que les mesures législatives nécessitent des modifications.

4.144 Une vérification de casier judiciaire n'est pas exigée pour les employés des foyers de soins. Or, la loi exige qu'une vérification de casier judiciaire ait lieu pour les employés des autres établissements réglementés et titulaires d'un permis délivré par le ministère (dont les installations de garderie, les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires). À notre avis, le ministère n'assure pas une protection suffisante en n'exigeant pas une vérification de casier judiciaire pour les employés des foyers de soins.

4.145 Le ministère a une directive concernant la vérification du casier judiciaire. Cette directive, datée de février 2002, a été élaborée pour veiller à ce que les programmes et les services financés ou approuvés par SFC établissent et maintiennent des pratiques qui mettent les enfants et les adultes vulnérables à l'abri de la violence. La directive précise quand elle s'applique ou non. Les foyers de soins n'y sont pas mentionnés. Si l'on considère l'objet de la directive tel qu'il est énoncé dans le préambule, il serait approprié que les foyers de soins soient compris.

4.146 La seconde incohérence a trait à la définition de « foyer de soins ». Comme nous l'avons signalé en rapport avec notre premier critère, nos constatations concernant la délivrance des permis relèvent des incohérences entre la pratique actuelle et les mesures législatives, ce qui montre la nécessité de revoir cette définition.

4.147 Une note du ministère en date d'avril 1999 énumère neuf modifications proposées au règlement. Parmi les suggestions, notons les suivantes : le langage et la terminologie ont besoin d'être mis à jour, certains termes ont besoin d'être définis (p. ex., « incident ») et certains sujets doivent être traités (p. ex., les maladies à déclaration obligatoire et l'utilisation d'oxygène). De nouveau en 2002, le ministère a déterminé qu'il était nécessaire de réviser les mesures législatives. D'autres domaines nécessitent des modifications : délivrance des permis, plans de soins, articles qui pourraient être supprimés et ajout de définitions de termes. Aucune modification n'a été apportée, et on nous a dit qu'il est peu probable que des modifications soient apportées dans un avenir rapproché.

Le manuel des directives a besoin d'un examen approfondi

4.148 Le manuel des directives pour les foyers de soins a été créé en même temps que les mesures législatives au début des années 1980. Cette accumulation massive de lignes directrices, de directives, de renseignements sur le programme, de procédures, de

protocoles, de formulaires, de rapports et de modèles de contrat est fournie à tous les foyers de soins.

4.149 Il est clair, d'après nos observations à son sujet, que le manuel des directives a besoin d'être révisé. La quantité d'information, la manière dont cette information est organisée et les incohérences dans les termes nuisent à l'utilité de l'information contenue dans le manuel.

4.150 C'est en 1995 que le manuel a fait l'objet d'un examen et d'une révision en profondeur pour la dernière fois. Le ministère reconnaît qu'une autre révision majeure s'impose, et il travaille à la révision du manuel depuis le début de 2002, soit une période de plus de deux ans. Le ministère nous a dit qu'il s'attendait à ce que le manuel révisé soit prêt à être distribué à l'été 2004. Des examens et des révisions du manuel à intervalles réguliers en rehausseront l'utilité en assurant la pertinence de l'information qu'il contient.

Recommandations

4.151 Le ministère devrait examiner les mesures législatives visant les foyers de soins et proposer des modifications au besoin.

4.152 Le ministère devrait élargir l'application de sa directive concernant la vérification de casier judiciaire afin d'inclure les employés des foyers de soins.

4.153 Le ministère devrait terminer la révision de son manuel des directives.

4.154 Le ministère devrait élaborer des directives et des procédures ayant trait à l'examen et à la modification des mesures législatives, des directives et des procédures visant les Services des foyers de soins.

Réponses du ministère

4.155 *Un examen préliminaire de la Loi sur les foyers de soins et des règlements a eu lieu au ministère. Nous entamerons des discussions avec le ministère de la Justice à une telle fin.*

4.156 *Une directive portant sur la vérification de casier judiciaire sera élaborée et mise en œuvre.*

4.157 *Le ministère a terminé la révision du manuel des directives, et des exemplaires seront fournis au secteur des foyers de soins en*

septembre. Les responsables des Services des foyers de soins répondront aux questions du secteur des foyers de soins à la réunion des administrateurs, prévue pour la mi-septembre 2004.

4.158 *Le ministère convient d'élaborer des directives et des procédures pour l'examen et la modification des mesures législatives, des directives et des procédures visant les Services des foyers de soins.* [Traduction.]

Conclusion

4.159 Il est satisfait au premier critère de la section qui précède. La responsabilité de l'examen des mesures législatives et autres documents relatifs au programme est clairement attribuée, et cet examen a effectivement eu lieu. Les mesures législatives ont été examinées au cours de 2001 et de 2002, et la nécessité d'apporter des révisions a été déterminée. Le rapport d'inspection a été examiné, et cet examen a donné lieu à un rapport révisé en date de mars 2001. Le manuel des directives fait actuellement l'objet d'un examen.

4.160 Il est partiellement satisfait au second critère. Les changements nécessaires ne sont pas toujours apportés à la documentation du programme en temps opportun. Tandis que des modifications ont été apportées au rapport d'inspection, aucun changement important aux mesures législatives n'a eu lieu depuis leur adoption au début des années 1980. L'examen du manuel des directives dure depuis plus de deux ans et n'est pas encore terminé.

Reddition de comptes

4.161 Faire rapport sur l'efficacité du programme en ce qui a trait à la délivrance des permis aux foyers de soins est un élément de la reddition de comptes. Le paragraphe 13(2) de la *Loi sur le vérificateur général* confie à notre bureau le mandat de signaler les cas dans lesquels nous observons que des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport. Ce paragraphe sert de fondement à notre dernier critère :

> *Le ministère devrait faire rapport sur l'efficacité du programme en ce qui a trait à la délivrance des permis aux foyers de soins.*

4.162 Une procédure appropriée en matière de rapports assure la prestation d'informations qui permettent de déterminer si un programme atteint ses objectifs. Des objectifs, des buts et des

indicateurs du rendement assortis de procédures de surveillance sont un élément important de tout programme. Pour déterminer s'il est satisfait au critère, nous avons recueilli de l'information en rapport avec les questions suivantes :

- Des indicateurs du rendement assortis de procédures de surveillance sont-ils établis pour le programme?
- Le ministère fait-il rapport de manière pertinente et exacte sur l'efficacité du programme?

Des indicateurs du rendement assortis de procédures de surveillance sont-ils établis pour le programme?

4.163 Le ministère nous a informés qu'il n'a pas établi de buts ni d'indicateurs du rendement assortis de procédures de surveillance pour le programme en ce qui a trait à la délivrance des permis et à l'inspection des foyers de soins. Bien que le ministère documente les inspections de façon appropriée, il ne surveille pas le rendement en matière de conformité et n'en fait pas rapport.

Le ministère fait-il rapport de manière pertinente et exacte sur l'efficacité du programme?

4.164 Le ministère ne fait pas rapport de manière pertinente et exacte sur l'efficacité du programme en ce qui a trait à la délivrance des permis aux foyers de soins.

4.165 Les seuls rapports externes relatifs aux inspections sont très limités. Le rapport annuel de statistiques du ministère fournit le nombre d'inspections effectuées et le nombre de foyers ayant des infractions. Il n'y a aucun renseignement sur les inspections dans le rapport annuel du ministère.

4.166 Bien qu'un rapport statistique détaillé soit publié, nous avons été déçus de constater que le ministère n'a pas élaboré de buts ni d'indicateurs du rendement pour relier les données statistiques à la mesure de l'efficacité du programme.

Recommandations

4.167 Pour mesurer l'efficacité du programme des Services des foyers de soins, le ministère devrait établir des buts, des indicateurs du rendement et des procédures de surveillance pour le programme afin d'en évaluer le rendement.

4.168 Pour mieux rendre des comptes au public, le ministère devrait faire publiquement rapport sur le rendement du programme des Services des foyers de soins.

Réponses du ministère

4.169 *Le ministère convient d'entamer l'élaboration de buts, d'indicateurs du rendement et de procédures de surveillance pour le programme afin d'en évaluer le rendement.*

4.170 *Le ministère convient de faire rapport à l'interne et au public sur le rendement du programme des Services des foyers de soins.* [Traduction.]

Conclusion

4.171 Il n'est pas satisfait au critère. Le ministère ne fait pas rapport sur l'efficacité du programme en ce qui a trait à la délivrance des permis aux foyers de soins.

Conclusion générale

4.172 Des normes sont établies pour assurer un certain niveau de sécurité et de qualité. Lorsque le public voit un permis délivré à un foyer de soins par le gouvernement, il présume que le gouvernement s'est assuré que le foyer suit les règles et qu'il s'agit d'un lieu sûr pour leurs êtres chers. Nos observations indiquent que ce n'est peut-être pas toujours le cas.

4.173 Nous avons formulé plusieurs recommandations qui, à notre avis, aideront le ministère à veiller au respect des mesures législatives et à la qualité des services des foyers de soins. Nous incitons le ministère à adopter une attitude proactive à l'égard de nos recommandations et à les appliquer à d'autres programmes pour lesquels des normes ont été établies.

4.174 Nous estimons que la mise en œuvre de bon nombre de nos recommandations aidera le ministère à atteindre certains des objectifs qu'il décrit dans son plan stratégique pour la période allant de 2003-2004 à 2005-2006. Notre recommandation portant sur la vérification du casier judiciaire des employés des foyers de soins s'insère dans les objectifs du ministère visant la protection des personnes qui en ont besoin. Elle contribuerait aussi à l'objectif du ministère d'avoir des directives et des procédures cohérentes. Nos recommandations en vertu du dernier critère devraient contribuer à l'atteinte de l'objectif du ministère de rendre des comptes. De plus, bon nombre sinon toutes nos recommandations devraient contribuer à l'atteinte de l'objectif du ministère de rehausser la qualité et la viabilité du réseau des foyers de soins.

4.175 Nous concluons que les pratiques du ministère des Services familiaux et communautaires n'assurent pas le respect des mesures législatives provinciales par les foyers de soins titulaires d'un permis. Bien que le ministère délivre les permis aux foyers de soins, les résultats d'inspection ne sont pas examinés pour vérifier si le foyer respecte les normes avant la délivrance du permis. Bien que le ministère procède à des inspections détaillées des foyers de

soins, la pleine valeur de ces inspections n'est pas exploitée, parce que les mesures d'exécution sont insuffisantes, et les faiblesses ne sont pas toujours corrigées.

4.176 Nous concluons que les mesures législatives provinciales visant les foyers de soins ont besoin d'être examinées et modifiées et que le ministère des Services familiaux et communautaires ne suit pas des pratiques adéquates pour veiller à ce que les mesures législatives provinciales et les directives du ministère en matière de foyers de soins soient régulièrement révisées et modifiées.

Chapitre 5
Société de développement régional - Programmes et projets financés par le gouvernement provincial

Contenu

Contexte 103
Étendue 105
Résumé des résultats 106
Établissements de buts et d'objectifs 107
Surveillance 111
Prise de mesures correctives 117
Évaluation des résultats des programmes 118
Rapport sur l'efficacité des programmes 121
Conclusion sur l'objectif 124
Non-respect des mesures législatives 124

Société de développement régional - Programmes et projets financés par le gouvernement provincial

Contexte

5.1 La Société de développement régional soutient les priorités des régions et des collectivités du Nouveau-Brunswick en matière de développement.

5.2 La SDR est supervisée par un conseil d'administration qui est composé de sous-ministres provinciaux et de présidents d'organismes de la Couronne qui s'occupent de développement économique. Le président du conseil est aussi président de la SDR. C'est un cadre supérieur du gouvernement, au niveau de sous-ministre, qui occupe la présidence du conseil de l'organisme. Le ministre responsable de la SDR est le premier ministre, et la SDR fait rapport à l'Assemblée législative par l'entremise du ministre.

5.3 Dans son rapport annuel, la SDR décrit son rôle principal comme étant de travailler avec d'autres organismes gouvernementaux, établissements et groupes pour veiller à ce que les régions économiquement défavorisées du Nouveau-Brunswick soient dotées de l'infrastructure et des outils nécessaires pour réaliser leur plein potentiel sur le plan du développement économique et communautaire. Une activité importante de la société est de financer, de coordonner et de surveiller les fonds et les projets dans le but de soutenir des projets de développement économique provinciaux.

5.4 Le gouvernement a confié à la SDR le mandat de gérer tous les fonds mentionnés ci-dessus. Notre vérification s'est penchée sur ces fonds en raison des sommes importantes en jeu et du nombre de projets. La pièce 5.1 décrit des fonds provinciaux administrés et coordonnés par la SDR que nous avons examinés.

Pièce 5.1
Fonds gérés par la SDR

Fonds	Contexte	Montant	Durée	Période
Fonds pour le développement économique de la Péninsule acadienne (FDEPA)	Créé en réponse aux défis relevés par le Comité d'action du premier ministre pour le développement économique de la Péninsule acadienne	*25 $ millions	5 ans	1er sept. 1999 - 31 août 2004
Fonds de développement total	Créé par le gouvernement pour offrir un soutien financier à la mise en œuvre de stratégies dans les secteurs de la foresterie, des mines, de l'énergie, de l'aquaculture, de l'agriculture, des nouvelles technologies et du tourisme	30 $ millions	**3 ans	1er avril 2001 - 31 mars 2004
Fonds de développement économique Restigouche-Chaleur (FDERC)	Créé en réponse aux recommandations du Groupe de travail Restigouche-Chaleur en juillet 2002	25 $ millions	5 ans	1er janvier 2003 - 31 décembre 2007
Fonds de développement économique régional Miramichi (FDERM)	Créé en réponse aux recommandations du Groupe de travail sur la prospérité pour la région de Miramichi en mars 2004	25 $ millions	5 ans	1er mai 2004 - 30 avril 2009

* Le 17 juin 2004, le FDEPA est passé à 28 $ millions et a été prolongé jusqu'au 31 mars 2005.
**Le Fonds de développement total a d'abord été annoncé comme un programme d'une durée de trois ans. Au cours de notre vérification, la SDR nous a informés que le gouvernement avait décidé de le prolonger indéfiniment.

5.5 La SDR reçoit des demandes de financement d'autres ministères, d'organisations externes, d'entreprises privées et de municipalités. Le président, en consultation avec le ministre responsable de la SDR, a le pouvoir d'approuver tous les projets, à l'exception de ceux qui dépassent les montants décrits à la pièce 5.2.

Pièce 5.2
Approbation des projets

Fonds	Montants qui dépassent	Doivent être approuvés par
Péninsule acadienne	300 000 $	Le Cabinet
Restigouche-Chaleur	500 000 $	Le Cabinet
Région de Miramichi	500 000 $	Le Cabinet

5.6 Une fois les projets approuvés, l'aide financière peut être accordée sous forme de prêt, de garantie d'emprunt, ou d'un montant non remboursable. Les montants non remboursables peuvent être accordés à titre de débours initial en espèces (avant que des dépenses soient engagées) ou de remboursement des dépenses engagées.

5.7 La pièce 5.3 fournit le détail des sommes cumulatives affectées à chaque fonds au 31 mars 2004.

Pièce 5.3
Sommes cumulatives affectées aux fonds au 31 mars 2004

Fonds	Nombre de projets	Sommes affectées
Fonds pour le développement économique de la Péninsule acadienne	285	22 991 669 $
Fonds de développement total	30	15 472 569 $
Fonds de développement économique Restigouche-Chaleur	71	5 107 288 $

Étendue

5.8 L'objectif de notre vérification était de :

Déterminer si la Société de développement régional a adopté des méthodes satisfaisantes pour mesurer l'efficacité des programmes et des projets financés par le gouvernement provincial qu'elle administre et en faire rapport.

5.9 Dans ce chapitre, nous employons le terme « fonds » pour désigner les programmes financés par le gouvernement provincial.

5.10 Cet objectif est lié à la *Loi sur le vérificateur général*, qui englobe dans sa liste des éléments à signaler les cas où :

- *des procédures n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque, de l'opinion du vérificateur général, les procédures pourraient être utilisées de façon appropriée et raisonnable; ou*
- *des procédures établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport n'étaient pas, de l'opinion du vérificateur général, satisfaisantes.*

5.11 Nous avons élaboré cinq critères pour nous aider à déterminer si l'objectif a été atteint. Le chapitre est articulé autour de ces cinq critères.

5.12 L'étendue de notre vérification s'est limitée à la gestion des fonds et des projets qui reçoivent la totalité de leur financement du gouvernement provincial et qui sont administrés et coordonnés par la Société de développement régional. Bien que la SDR administre aussi des accords fédéraux-provinciaux, nous les avons exclus de notre travail de vérification.

5.13 Notre travail de vérification a consisté principalement dans la tenue d'entrevues avec différents membres du personnel de la SDR et dans l'examen de documents préparés à l'interne et à l'externe ainsi que de dossiers de projet au bureau central de la SDR.

5.14 Nous avons commencé notre vérification en octobre 2003. Notre travail de vérification sur place a surtout eu lieu entre avril 2004 et août 2004.

Résumé des résultats

5.15 La SDR n'a pas adopté des méthodes satisfaisantes pour mesurer l'efficacité des programmes et des projets financés par le gouvernement provincial qu'elle administre et en faire rapport. Pour rendre compte des dépenses des deniers publics, il est nécessaire d'établir des buts et des objectifs mesurables, de surveiller leur atteinte et de faire rapport des résultats.

5.16 La SDR a établi des buts pour les principaux fonds. Elle n'a toutefois pas établi d'objectifs appropriés pour tous les fonds et projets.

5.17 Dans les cas où des buts sont effectivement établis, la SDR n'exerce pas une surveillance suffisante pour lui permettre de déterminer si ces buts sont atteints.

5.18 La SDR n'a pas de système adéquat pour assurer la prise de mesures correctives en temps opportun lorsque les projets n'atteignent pas les buts et les objectifs énoncés.

5.19 La SDR n'a pas de directive exigeant la réalisation d'une évaluation officielle de tous les principaux fonds.

5.20 Le rapport annuel de la SDR doit faire l'objet d'améliorations substantielles pour devenir un document redditionnel approprié.

Établissements de buts et d'objectifs

5.21 Notre premier critère est le suivant :

La SDR devrait veiller à ce que des buts et des objectifs appropriés soient établis pour ses programmes et ses projets financés par le gouvernement provincial.

5.22 Le gouvernement doit être tenu responsable des résultats. Pour satisfaire à cette obligation de rendre compte, de l'information sur les résultats escomptés et réels doit être présentée à l'Assemblée législative et à la population. Une organisation détermine les résultats qu'elle recherche au moyen des buts et des objectifs qu'elle établit.

5.23 Le Conseil canadien des vérificateurs législatifs fournit les définitions suivantes des buts et des objectifs :

- But – un énoncé général des résultats escomptés.
- Objectif – un énoncé précis, qui peut être exprimé en termes de cible, des résultats escomptés au cours d'une période définie.

Les fonds ont des buts, mais pas d'objectifs appropriés

5.24 Nous avons constaté que la SDR a élaboré des buts pour ses principaux fonds. Ainsi, le Fonds pour le développement économique de la Péninsule acadienne a pour but de « de financer des activités de développement social et économique conformes aux objectifs du plan d'action ». Cependant, le fonds n'est visé par aucun objectif établissant les résultats à atteindre au cours d'une période donnée. En d'autres termes, il n'y a pas de cible. Bien que notre rôle ou notre intention ne soient pas de déterminer quels devraient être les objectifs ou les cibles, voici tout de même quelques exemples :

- réduire le taux de chômage d'un certain pourcentage dans une région donnée à l'intérieur d'une période définie;
- accroître le taux de diplômés de façon à atteindre un niveau donné à une certaine date.

5.25 C'est ce genre de résultat précis qui permet à une organisation de regarder en arrière et de facilement mesurer les résultats en regard des sommes dépensées.

Recommandation

5.26 Nous avons recommandé que la SDR mette au point des objectifs mesurables pour chacun de ses fonds. Les objectifs devraient être des énoncés précis des résultats escomptés dans une période définie.

devraient être des énoncés précis des résultats escomptés dans une période définie.

Réponse de la SDR

5.27 *La SDR a des buts et des objectifs pour tous ses programmes. Ceux-ci sont élaborés en consultation avec les partenaires que nos fonds soutiennent, et ils sont approuvés et autorisés par les paliers appropriés du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Nos initiatives de développement régional cherchent à provoquer des changements dans le fondement des économies régionales, et il est donc difficile de prédire les résultats particuliers qui en découleront. Nous convenons toutefois que plus d'efforts devraient être déployés pour élaborer des objectifs quantifiables dans la conception et le renouvellement des initiatives de développement régional.* [Traduction.]

Les projets n'ont pas de buts ni d'objectifs appropriés

5.28 Nous avons constaté avec plaisir que la SDR a rédigé des lignes directrices de gestion détaillées pour chacun de ses principaux fonds. Ces lignes directrices exigent que les propositions de financement soient bien documentées et qu'elles expliquent en profondeur des aspects tels que l'objet, les coûts, les avantages, les moyens d'exécution, le produit ou le service à fournir, les résultats escomptés et les industries et les régions touchées. Il est important que les résultats attendus soient définis, car non seulement cela fournit à la SDR un mécanisme redditionnel, mais cela indique aussi clairement aux bénéficiaires des fonds les exigences qu'ils doivent respecter.

5.29 Le formulaire de demande de projet exige que des indicateurs de succès et des avantages mesurables soient déterminés. Nous avons examiné 25 dossiers de projet pour voir si ces éléments étaient présents et, le cas échéant, s'ils étaient appropriés. Nous avons constaté ce qui suit :

Avantages mesurables déterminés	Avantages déterminés, mais difficiles à mesurer	Aucun avantage déterminé
*11	*10	*4

* nombre de dossiers de projet

5.30 Nous avons eu le plaisir d'observer que 11 des dossiers de projet que nous avons examinés comportaient des avantages mesurables. Par exemple, la somme de 299 500 $ a été fournie pour financer un projet dans l'industrie alimentaire. L'avantage mesurable était la création de 50 nouveaux emplois.

Les avantages déterminés sont souvent difficiles à mesurer

5.31 Nous avons noté des cas dans lesquels les avantages déterminés pour les projets n'étaient pas mesurables.

- La SDR a fourni un total de 1,5 million de dollars à un projet dont le but était décrit comme l'essai d'un système innovateur de contrôle des odeurs, mais aucun indicateur de succès mesurable n'était défini. Il s'ensuit que nous n'avons pas pu déterminer quelle était l'intention exacte du projet. Par exemple, les odeurs étaient-elles censées diminuer d'un certain degré?

- La somme de 260 500 $ a été accordée pour le développement du commerce électronique dans l'industrie de la fabrication de produits en bois. Les fonds ont été versés afin de faciliter l'adoption d'outils Internet et du commerce électronique par les fabricants de produits en bois. Cependant, les dossiers ne contiennent aucune information particulière concernant les avantages mesurables attendus grâce au financement et sur quelle période ces avantages devraient être atteints.

- La somme de 120 000 $ a été accordée à un entrepreneur pour qu'il achète un bateau afin d'offrir une attraction touristique unique et de longue durée. Or, nous n'avons rien trouvé dans le dossier qui explique comment le succès allait être mesuré. Par exemple, une mesure qui conviendrait à une attraction touristique unique et de longue durée serait la capacité d'attirer un certain nombre de touristes chaque année.

5.32 Le personnel de la SDR nous a informés que, dans certains cas, ils estiment qu'il est difficile de déterminer des avantages mesurables pour les projets financés. À notre avis, pour assurer la reddition de comptes des sommes dépensées, des avantages mesurables doivent être fournis. D'ailleurs, les propres lignes directrices de la SDR l'exigent aussi clairement.

Aucun avantage déterminé

5.33 Nous avons noté que, dans la plupart des cas, les propositions contenues dans les dossiers de projet comportent une description de l'utilisation prévue des sommes demandées. Par exemple, des sommes peuvent être demandées en vue de l'acquisition d'une nouvelle pièce d'équipement pour une usine de fabrication. Dans plusieurs des dossiers que nous avons examinés, il manquait une description adéquate de ce que le projet proposé

était censé accomplir et comment cela devait contribuer aux buts et aux objectifs du fonds. Voici des exemples que nous avons relevés :

- La somme de 2 millions de dollars a été accordée au ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture afin de soutenir divers projets ayant trait à l'agriculture et à l'agroalimentaire, à la pêche commerciale, à la production aquacole ainsi qu'à la transformation du poisson et des produits aquacoles.

- Un total de 766 620 $ a été accordé pour la mise à l'essai d'une technologie de traitement du fumier sur une période de deux ans.

- La somme de 299 777 $ a été remise au ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture afin de financer un total de 18 tâches.

- Le Collège communautaire du Nouveau-Brunswick dans la Péninsule acadienne a reçu la somme de 500 000 $ aux fins de son développement.

5.34 Aucun de ces projets ne précise les avantages qui découleront du financement.

Recommandation

5.35 Nous avons recommandé que la SDR veille à ce que des buts et des objectifs mesurables soient élaborés pour tous les projets approuvés. Ces buts et ces objectifs devraient être compatibles avec ceux du fonds.

Réponse de la SDR

5.36 *Comme vous le confirmez dans vos observations, la SDR exige effectivement que des indicateurs de succès et des avantages mesurables soient établis pour tous ses projets. Parmi les 25 projets que vous avez examinés et si l'on fait abstraction des trois projets qui ont trait au Fonds de développement total, il y a seulement un projet pour lequel « aucun objectif mesurable n'a été déterminé ».* [Traduction.]

Nos observations sur la réponse de la SDR

5.37 Comme le tableau ci-dessus le montre, il n'y avait pas d'avantages **mesurables** dans 14 des 25 dossiers de projet que nous avons examinés. Dans quatre cas, aucun avantage n'est mentionné, et dans dix autres cas, certains avantages sont fournis, mais ils ne sont pas mesurables. Nous nous attendions à trouver des avantages

mesurables pour tous les projets, y compris ceux reliés au Fonds de développement total.

Conclusion

5.38 Il est partiellement satisfait au critère. La SDR a élaboré des buts pour ses principaux fonds. Toutefois, la SDR n'a pas élaboré d'objectifs appropriés pour tous ses fonds et projets.

Surveillance

5.39 Notre deuxième critère était le suivant :

> *La SDR devrait surveiller les progrès des programmes et des projets financés par le gouvernement provincial et déterminer si les buts et les objectifs sont atteints.*

5.40 La SDR reconnaît l'importance de surveiller les progrès de ses fonds et projets. En effet, ses propres lignes directrices sur la gestion de programme précisent que la SDR doit :

- assurer la gestion globale, y compris la coordination ainsi que la gestion financière et administrative;
- analyser, approuver, évaluer et **surveiller** chaque initiative. (C'est nous qui soulignons.)

5.41 Nos constatations montrent que la SDR ne suit pas tous les aspects des lignes directrices de gestion ci-dessus. Nous avons noté que, bien que la SDR assure un certain degré de surveillance à l'égard de certains des fonds et des projets qu'elle administre, plusieurs améliorations pourraient être apportées. Comme nous l'avons mentionné, la SDR n'a pas d'objectifs appropriés visant les fonds et les projets qu'elle administre. Dans les cas où des objectifs sont fournis, souvent, ils ne sont pas mesurables. En conséquence, il n'a pas pu être satisfait au critère. Si des objectifs mesurables ne sont pas établis, les progrès ne peuvent pas être surveillés.

5.42 Néanmoins, nous avons pu formuler un certain nombre d'observations et de recommandations concernant le niveau actuel de surveillance par la SDR.

Absence d'un protocole officiel pour la surveillance et l'inspection

5.43 Nous avons interviewé différents membres du personnel de la SDR au sujet des méthodes de surveillance et constaté des différences dans leur perception de la teneur de ces méthodes. La qualité de la surveillance semblait être davantage fonction de la disponibilité du personnel que de toute méthode ou procédure efficace. Comme il n'y a pas de directive ou de méthode officielle concernant la surveillance et l'inspection des progrès des fonds et

des projets, rien ne garantit que les méthodes de surveillance sont appliquées de manière uniforme et appropriée.

Recommandation

5.44 Nous avons recommandé que la SDR officialise les directives et les méthodes concernant la surveillance des fonds et des projets.

Réponse de la SDR

5.45 *Nous convenons que la consignation de méthodes de surveillance officielles assurerait l'uniformité de nos examens, et nous nous efforcerons de préparer un guide des directives et des procédures à une telle fin.* [Traduction.]

Les résultats ne sont pas surveillés en rapport avec les buts et les objectifs énoncés

5.46 Les rapports sur les progrès des projets sont très peu détaillés. Parmi les 11 dossiers de projet que nous avons examinés et qui contenaient des buts et des objectifs mesurables, aucun des projets ne faisait l'objet d'une surveillance visant à déterminer si les buts ou les objectifs étaient atteints.

5.47 Nous avons noté que le personnel de la SDR examine les reçus et les chèques oblitérés en rapport avec les factures à l'appui des dépenses des projets. Bien qu'il soit important de surveiller l'utilisation des sommes accordées, ce genre de surveillance n'est pas suffisant en soi. Ainsi, une entreprise peut demander 1 000 000 $ pour acquérir du matériel de fabrication. La SDR pourrait déterminer si les fonds ont effectivement été dépensés pour acquérir le matériel en examinant les factures et les chèques oblitérés et peut-être en procédant à une inspection sur les lieux des biens. Toutefois, cela ne montre pas ce que la dépense de 1 000 000 $ a permis d'accomplir.

5.48 Dans un exemple que nous avons relevé dans les dossiers, la SDR a versé 90 000 $ à un entrepreneur par l'entremise d'Entreprises Nouveau-Brunswick. Le nombre d'emplois additionnels que le financement devait créer a été fourni. Toutefois, le dossier ne contient aucun rapport d'inspection ni aucune documentation pour montrer que la croissance de l'emploi a effectivement eu lieu.

Recommandation

5.49 Nous avons recommandé que la SDR compare les résultats des projets aux objectifs énoncés afin de s'assurer que les projets produisent les résultats escomptés.

Réponse de la SDR

5.50 *Par son bureau central et son personnel régional et en collaboration avec les autres ministères, la SDR est certainement au courant des résultats des projets qu'elle administre. La question porte plutôt sur la mesure dans laquelle ces résultats sont consignés dans nos dossiers au bureau central. Nous allons réviser et, là où il est nécessaire, améliorer nos méthodes de documentation.* [Traduction.]

La SDR n'assume pas un rôle proactif dans la surveillance des projets du Fonds de développement total

5.51 La SDR n'assume pas un rôle proactif dans la surveillance du succès des projets financés en vertu du Fonds de développement total, alors qu'elle a versé à des projets plus de 15 millions de dollars à même ce fonds au cours des trois dernières années. De plus, 20 % des projets financés ont reçu 1 million de dollars ou plus.

5.52 Les responsables de la SDR nous ont informés que le Fonds de développement total a été établi à l'origine pour permettre aux ministères d'avoir plus facilement accès à des fonds visant à aider des projets ayant pu subir des réductions budgétaires antérieures. Les ministères et les organisations qui ont reçu des fonds sont :

- le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture;
- Services Nouveau-Brunswick;
- le ministère des Ressources naturelles;
- le ministère du Tourisme et des Parcs;
- le ministère des Relations intergouvernementales et internationales.

5.53 Le personnel de la SDR nous a informés que son rôle à l'égard de ce fonds est davantage celui de « banquier ». Il fournit les fonds et s'attend à ce que les ministères d'exécution visés surveillent le succès des projets. Cependant, nous n'avons trouvé aucune documentation qui montre clairement le transfert aux autres ministères de la responsabilité de la surveillance. De plus, nous avons noté qu'il n'existe pas de normes de surveillance clairement établies à l'intention des différents ministères. La SDR ne s'assure pas que les ministères exercent une surveillance adéquate des projets. Dans tous les cas, cette manière de procéder contredit les propres lignes directrices de gestion de la SDR, selon lesquelles la SDR est censée surveiller le succès des projets financés par le fonds et en faire rapport au Cabinet. La SDR est redevable à l'Assemblée législative pour les fonds qu'elle reçoit et la manière dont ces fonds sont dépensés.

Recommandation

5.54 Nous avons recommandé que la SDR surveille le succès des projets financés par le Fonds de développement total, comme l'exigent les lignes directrices de gestion.

Réponse de la SDR

5.55 *Nous veillerons à ce qu'un rapport d'activité annuel soit obtenu des ministères pour chaque activité approuvée en vertu du Fonds de développement total.* [Traduction.]

Nos observations sur la réponse de la SDR

5.56 Comme nous ne connaissons pas le contenu prévu pour le « rapport d'activité annuel », nous ne pouvons dire si ce contenu respectera l'intention de notre recommandation. Comme nous le précisons dans notre recommandation, nous nous attendons à ce que la SDR surveille le succès des projets financés par le Fonds de développement total. La surveillance du succès des projets comprendrait la comparaison des résultats avec les objectifs énoncés.

La SDR accorde un financement continu sans effectuer d'analyse adéquate

5.57 Nous avons relevé des cas dans lesquels la SDR a accordé des fonds à des particuliers ou à des organisations au cours d'années consécutives sans s'assurer que les premières sommes versées ont été utilisées de manière appropriée et sans vérifier si le projet est un succès. En particulier, nous avons noté que la somme de 300 000 $ a été approuvée et accordée sur une période de trois ans en vue de la mise sur pied de cinq centres pour jeunes dans la Péninsule acadienne. Au bout des trois ans, seulement trois centres avaient été créés. Nous n'avons trouvé au dossier aucune analyse montrant les progrès du projet au cours de la période de trois ans.

5.58 Souvent, les sommes sont d'abord approuvées, puis accordées en versements annuels répartis sur une certaine période. Toutefois, l'approbation initiale du financement ne signifie pas qu'il n'y a pas lieu d'évaluer le projet chaque année afin de déterminer s'il est approprié de continuer le financement. L'évaluation annuelle est importante, car elle offre aux décisionnaires la possibilité de déterminer si le projet devrait se poursuivre ou non.

Recommandation

5.59 Nous avons recommandé que la SDR s'assure que la surveillance des projets pluriannuels soit bien documentée. Une surveillance provisoire adéquate devrait avoir lieu avant que d'autres sommes soient accordées.

Réponse de la SDR

5.60 *Nous sommes d'accord avec votre recommandation et nous améliorerons la documentation des activités de surveillance qui sont exercées à l'égard des projets pluriannuels.* [Traduction.]

Problèmes relatifs aux rapports d'étape des projets

5.61 Les lignes directrices de gestion de la SDR exigent que les ministères et les organisations préparent des rapports sur les progrès des projets. Un rapport de projet est exigé chaque année pour les projets pluriannuels et à l'achèvement de tous les projets. Toutefois, nous avons relevé les problèmes suivants concernant ces rapports :

- des rapports ne sont pas toujours reçus;
- les rapports qui sont reçus sont souvent en retard;
- les rapports ne sont pas uniformisés, de sorte que la SDR reçoit différents types d'information de différents ministères et organisations;
- les rapports sont souvent trop scientifiques et détaillés pour servir à des fins de surveillance.

Recommandations

5.62 Nous avons recommandé que la SDR élabore un document uniformisé sur l'état des projets pour obtenir de l'information appropriée en matière de surveillance.

5.63 Nous avons recommandé que la SDR s'assure que des rapports d'étape sont obtenus en temps opportun pour tous les projets.

Réponse de la SDR

5.64 *Nous sommes d'accord avec les recommandations.* [Traduction.]

Les inspections sur les lieux manquent d'uniformité

5.65 L'inspection sur les lieux est particulièrement utile pour vérifier l'existence d'un bien. Nous avons constaté que la SDR n'a pas de directive concernant l'inspection sur les lieux et que ses ressources sont insuffisantes pour procéder à une inspection adéquate de tous les projets.

5.66 Il n'existe pas de normes écrites précisant les genres de projets qui nécessitent une inspection sur les lieux. Dans notre examen des dossiers de projet, nous avons noté des incohérences dans les inspections sur les lieux. Dans certains cas, nous avons noté la présence de rapports d'inspection au dossier, et dans d'autres cas, l'absence de tels rapports. Comme les rapports d'inspection ne sont pas uniformisés, ces rapports varient.

5.67 L'inspection sur les lieux est particulièrement importante dans les cas où des sommes sont accordées pour être investies dans l'infrastructure. Bien que les reçus et les factures justifient jusqu'à un certain point la dépense des sommes accordées, une inspection sur les lieux est nécessaire pour confirmer que la structure envisagée a été achevée et est utilisée aux fins prévues.

Recommandations

5.68 Nous avons recommandé que la SDR veille à ce que des mécanismes soient en place pour assurer une inspection adéquate sur les lieux des biens achetés avec des fonds publics.

5.69 Nous avons recommandé que la SDR élabore et mette en œuvre un formulaire d'inspection uniformisé.

Réponse de la SDR

5.70 *La SDR effectue l'inspection sur les lieux des biens achetés avec des fonds gérés et administrés par la SDR dans les cas où une telle inspection est jugée appropriée. Nous convenons que ces inspections ne sont pas toujours documentées dans nos dossiers. Nous convenons que l'adoption d'un formulaire d'inspection uniformisé améliorerait la documentation au dossier.* [Traduction.]

La SDR ne surveille pas les avantages à long terme

5.71 Aucun mécanisme n'est en place pour veiller à la surveillance des résultats des projets afin de voir s'ils offrent des avantages durables. La SDR n'a aucun plan en vigueur pour surveiller les résultats à long terme des projets commandités par les fonds. Savoir qu'une entreprise a engagé 23 nouveaux employés à la réception du financement n'a qu'une valeur limitée. Il est plus utile pour les décisionnaires de connaître les avantages à plus long terme découlant des sommes accordées, s'il y a lieu. Par exemple, combien de ces 23 personnes sont toujours employées au bout de cinq ans?

Recommandation

5.72 Nous avons recommandé que la SDR surveille durant une période suffisante les résultats énoncés des projets financés afin de déterminer quels sont, le cas échéant, les avantages à plus long terme.

Réponse de la SDR

5.73 *La SDR surveille les résultats au cours de la durée des projets (cinq ans). Nous définirons nos attentes et améliorerons la documentation des procédures en question.* [Traduction.]

Conclusion

5.74 Il n'est pas satisfait au critère. Dans certains cas, des buts et des objectifs n'ont pas été établis. En conséquence, la SDR n'a pas

pu surveiller leur atteinte. Dans les cas où des buts ont été établis, la SDR n'exerce pas une surveillance adéquate pour savoir si les buts ont été atteints. Il arrive qu'un dossier ne contienne pas de rapports de projet ou que ces rapports ne soient pas reliés aux buts et aux objectifs. Il n'y a pas de normes relatives à l'inspection sur les lieux et aucune assurance que des inspections sur les lieux sont effectuées dans tous les cas.

Prise de mesures correctives

5.75 Notre troisième critère était le suivant :

Lorsque les résultats de la surveillance ne sont pas satisfaisants, la SDR devrait prendre des mesures correctives en temps opportun.

5.76 Si les méthodes de gestion sont efficaces, des résultats non satisfaisants en matière de surveillance (c.-à-d. les buts et les objectifs ne sont pas atteints) devraient entraîner la prise de mesures correctives.

5.77 Comme nous l'avons mentionné, les pratiques de la SDR en matière de surveillance visent surtout à vérifier si les fonds sont dépensés de la manière indiquée par le bénéficiaire, et non si les buts et les objectifs établis au préalable sont atteints. En vertu du critère précédent, nous avons déterminé que la SDR ne surveille pas de manière adéquate l'atteinte des buts et des objectifs. Cette situation nous préoccupe, car cela signifie que la SDR ne prend peut-être pas les mesures correctives nécessaires.

5.78 Les propres lignes directrices de la SDR sur la gestion de programme prévoient que la SDR doit faire rapport au Cabinet et au Comité d'action du premier ministre deux fois par année sur le succès des projets. Cependant, nous avons déterminé que les rapports au Cabinet consistent à fournir les noms des projets et les sommes dépensées. Rien n'est signalé concernant le succès du projet. À notre avis, il serait important de fournir aux décisionnaires de l'information sur l'atteinte ou non des buts et des objectifs énoncés. Cela fournirait au Cabinet la possibilité de mettre un terme à des projets en cours et de participer à l'approbation de futurs projets.

Recommandations

5.79 Nous avons recommandé que la SDR prenne des mesures correctives appropriées et opportunes à l'égard des projets qui n'atteignent pas leurs buts et leurs objectifs énoncés.

5.80 Nous avons recommandé que le rapport de la SDR au Cabinet comprenne de l'information sur le succès des projets afin de permettre la prise de décisions opportunes.

Réponse de la SDR

5.81 *La SDR prend effectivement des mesures correctives appropriées et opportunes au besoin, au fur et à mesure que nous prenons connaissance de situations non satisfaisantes. Notre personnel du bureau central et notre personnel régional maintiennent des contacts réguliers avec les responsables dans les régions, et nous effectuons de nombreuses visites sur les lieux.*

5.82 *Nous convenons qu'il y a matière à améliorer la présentation et le contenu de nos rapports semestriels au Cabinet.* [Traduction.]

Nos observations sur la réponse de la SDR

5.83 Notre recommandation précise que la SDR devrait prendre des mesures correctives appropriées et opportunes à l'égard des projets **qui n'atteignent pas leurs buts et objectifs énoncés.** En d'autres termes, la SDR doit adopter une approche plus proactive. Comme des objectifs mesurables ne sont pas établis pour tous les projets, la SDR n'a pas pu prendre des mesures dans les cas où les objectifs n'ont pas été atteints. Nous considérons que prendre des mesures « au besoin » est une approche réactive, et non une approche proactive.

Conclusion

5.84 Il n'est pas satisfait au critère. Étant donné que l'atteinte des buts et des objectifs n'est pas surveillée, la SDR n'a pas de mécanisme adéquat lui permettant de prendre des mesures correctives opportunes à l'égard des projets qui n'atteignent pas les buts et les objectifs énoncés.

Évaluation des résultats des programmes

5.85 Notre quatrième critère était le suivant :

La SDR devrait évaluer en bonne et due forme, à leur conclusion, les résultats de ses programmes et projets financés par le gouvernement provincial.

5.86 Il est important d'évaluer en bonne et due forme les résultats d'un programme à sa conclusion. Comme 105 millions de dollars ont été affectés aux fonds que nous avons examinés, nous nous attendrions à ce qu'une évaluation officielle de chaque fonds ou de chaque initiative majeure soit effectuée.

5.87 Une évaluation devrait répondre aux questions suivantes :

- Des points de repère ont-ils été établis?
- Des mécanismes de mesure appropriés ont-ils été établis?
- Des cibles ont-elles été établies?
- Quels sont les résultats obtenus?
- Y a-t-il des résultats négatifs non voulus?
- Les résultats mesurés peuvent-ils être attribués au fonds (en prenant en considération d'autres facteurs)?

La SDR n'a pas de directive en matière d'évaluation

5.88 Nous avons observé qu'il n'y a pas de directive ni de méthode officielle qui oblige la SDR à évaluer les résultats de ses fonds et projets à leur conclusion. Une directive pertinente devrait faire en sorte qu'une évaluation ait lieu et qu'une procédure uniformisée soit suivie.

Recommandation

5.89 Nous avons recommandé que la SDR élabore une directive pour en faire sorte qu'une évaluation officielle ait lieu à la conclusion du programme.

Réponse de la SDR

5.90 *Depuis longtemps, la SDR a l'habitude d'effectuer des évaluations officielles de toutes ses initiatives majeures et elle continuera à le faire.* [Traduction.]

Pas d'évaluation effectuée du Fonds de développement total

5.91 La SDR a d'abord annoncé le Fonds de développement total en février 2001 comme un fonds de 30 millions de dollars répartis sur trois ans. À la fin de la période de trois ans, la SDR avait dépensé seulement 15 millions de dollars environ. Le personnel de la SDR nous a informés qu'il prévoit toujours dépenser 15 millions de plus pour des projets de développement total au cours d'une période non déterminée. La SDR n'a pas évalué les résultats du Fonds de développement total, malgré l'écoulement de la période de trois ans qui avait été annoncée. À notre avis, le gouvernement aurait dû faire publiquement rapport à la fin de la période de trois ans afin de préciser clairement ce qui avait été accompli.

Recommandation

5.92 Nous avons recommandé que la SDR s'assure qu'une évaluation officielle a lieu à la conclusion du programme. Les résultats de cette évaluation devraient être communiqués à l'Assemblée législative et à la population.

Réponse de la SDR

5.93 *Comme nous l'avons mentionné, nous évaluons toutes les initiatives majeures qui sont visées par le mandat de la SDR. Les*

résultats de ces évaluations sont communiqués à nos intervenants et à la population. [Traduction.]

Nos observations sur la réponse de la SDR

5.94 Comme nous le déclarons, la SDR n'a pas évalué de façon officielle le Fonds de développement total à la fin de la période annoncée. Si le fonds est prolongé, nous sommes d'avis que la SDR devrait quand même faire rapport sur ce qui s'est produit durant la période initiale.

Une évaluation du Fonds pour le développement économique de la Péninsule acadienne a été effectuée

5.95 Même si le FDEPA n'arrivait pas à échéance avant 2004, nous avons constaté avec plaisir que la SDR a effectué une évaluation officielle du programme en 2003. De plus, le rapport du consultant a été rendu public, ce que nous considérons comme une démarche très positive.

5.96 Le consultant a observé que, malheureusement, aux fins de son évaluation, l'initiative en soi ne comportait aucun cadre d'évaluation et n'avait pas déterminé d'indicateurs de succès pour les différents objectifs.

5.97 Le consultant renvoyait au fait que, bien que des objectifs soient établis pour le fonds, les termes vagues employés, tels que « élaborer des projets à valeur ajoutée », « maximiser l'utilisation de l'infrastructure en place », « accroître la sensibilisation locale » et « intensifier les efforts pour rehausser les niveaux d'éducation de la maternelle à la 12^{e} année », rendent difficile la mesure du succès, le cas échéant. Chaque objectif devrait être visé par une cible. Par exemple, un objectif d'élaboration de « projets à valeur ajoutée » pourrait être la réalisation de cinq de ces projets par année.

5.98 La mention par le consultant de l'absence d'un cadre d'évaluation illustre le fait que, à l'établissement du fonds, on n'a pas précisé quelles informations devaient servir au processus d'évaluation et comment ces informations devaient être recueillies. Il s'ensuit que le consultant a dû élaborer des méthodes de collecte des données, dont la tenue d'entrevues et de groupes de discussion, la réalisation d'enquêtes et l'analyse de documents de gestion internes et de succès individuels. De plus, dans certains cas, les données utilisées visaient une période qui ne coïncidait pas avec la période d'évaluation. Par exemple, les données du recensement de 2001 ont été utilisées pour montrer que la Péninsule acadienne avait connu un gain de 1 815 emplois entre 1996 et 2001. Or, les données

du recensement ne correspondent pas à la période du fonds, qui a commencé ses activités en 1999 seulement.

5.99 Pour l'avenir, le consultant a recommandé, en soulignant leur importance, qu'un plan d'action et un cadre d'évaluation soient élaborés afin qu'il soit possible de mesurer l'incidence de toute nouvelle initiative. Nous sommes tout à fait d'accord avec cette recommandation.

Recommandation

5.100 Nous avons recommandé que la SDR s'assure qu'un cadre d'évaluation approprié est élaboré pour chacun de ses principaux fonds.

Réponse de la SDR

5.101 *Nous sommes d'accord avec recommandation.* [Traduction.]

Conclusion

5.102 Il est partiellement satisfait au critère. La SDR n'a pas de directive pour veiller à ce qu'une évaluation officielle ait lieu de tous les principaux fonds conformément aux normes professionnelles. Un rapport externe a été préparé pour le FDEPA. Cependant, le consultant a souligné que le fonds n'avait pas de cadre d'évaluation et que des facteurs de succès n'avaient pas été établis pour les différents objectifs.

Rapport sur l'efficacité des programmes

5.103 Notre cinquième critère était le suivant :

> *La SDR devrait faire rapport sur les résultats de ses programmes et projets dans son rapport annuel, conformément à la directive gouvernementale.*

5.104 La directive gouvernementale décrit le rapport annuel des ministères comme le principal document redditionnel à l'intention de l'Assemblée législative et de la population. Voilà qui est compatible avec l'objectif stratégique de notre bureau, qui est de favoriser la reddition de comptes et la présentation de l'information sur le rendement par le gouvernement, par les ministères et par les organismes de la Couronne.

5.105 Le rapport annuel est « l'élément clé qui permet d'évaluer les résultats obtenus par un ministère ou un organisme gouvernemental, par rapport à ses objectifs et à ses plans d'action. » La directive décrit ensuite divers éléments ou normes de contenu, dont ceci :

Dans la mesure du possible, les ministères et les organismes doivent exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance. Le rapport devrait préciser dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents et si les objectifs ont été atteints. Il devrait également rendre compte de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes.

Tous les rapports annuels doivent comporter des tableaux exposant l'information financière relative aux réalisations et au budget, de même qu'un texte expliquant les écarts et autres données ayant trait aux résultats financiers.

5.106 Nous avons examiné les rapports annuels de 2001-2002 et de 2002-2003 de la SDR et relevé un certain nombre de points non conformes à la directive gouvernementale.

Les buts et les objectifs ne sont pas clairement exposés

5.107 Tandis que les rapports annuels de la SDR offrent une description du rôle principal de la SDR, ils ne présentent pas d'objectifs et de buts précis. Une description écrite de chaque fonds est fournie, de même que les sommes dépensées en vertu du fonds pour l'exercice visé par le rapport. Bien que les descriptions de programme soient utiles, elles n'exposent pas clairement les buts ou les objectifs à l'intention du lecteur. En d'autres termes, ces descriptions ne renseignent pas le public sur les intentions recherchées par la SDR ni dans quelle mesure elle a réussi à atteindre ces buts.

Aucun détail sur la mesure dans laquelle les fonds demeurent pertinents

5.108 On peut supposer que les fonds de développement économique sont annoncés en réponse à un besoin. Ainsi, le fonds pour la Péninsule acadienne a été établi en réponse à un besoin économique reconnu de la région. Il est important de réévaluer ce genre de décision en temps opportun pour vérifier si le fonds demeure pertinent. Ce n'est pas parce que le fonds est pertinent à ses débuts qu'il continue à l'être indéfiniment. Les rapports annuels de la SDR ne comprennent pas de discussion qui démontre le maintien de la pertinence des programmes.

Absence d'analyse concernant l'accueil par les groupes cibles

5.109 Il est important de déterminer l'accueil réservé par les groupes cibles aux programmes (les fonds). Si le gouvernement affecte des millions de dollars à des programmes, les contribuables

devraient être assurés que de telles décisions sont accueillies par les groupes cibles de la manière prévue. Les rapports annuels de la SDR ne contiennent aucune information sur l'accueil par les clients.

Absence d'information montrant que les fonds ont été dépensés de la manière prévue

5.110 La SDR produit une liste annuelle des dépenses des programmes. La liste énumère les projets qui ont reçu du financement et les sommes qui leur ont été accordées. Bien que ces renseignements soient passablement utiles, on ne peut en déduire si les fonds ont été dépensés de la manière prévue. Par exemple, que tentait d'accomplir le gouvernement, et a-t-il réussi?

5.111 La SDR fournit les dépenses réelles au niveau du fonds et au niveau des projets. Ce qui manque toutefois, ce sont des informations relatives au budget et une explication des écarts entre les montants réels et les montants prévus au budget. La population a besoin non seulement de connaître les sommes qui ont été dépensées pour les projets, mais aussi de connaître les sommes initialement prévues au budget et de recevoir des explications sur les écarts qui pourraient exister.

Les coûts sont fournis pour un exercice seulement

5.112 La directive sur les rapports annuels exige que soient fournies d'autres « données ayant trait aux résultats financiers ». Il pourrait s'agir notamment de veiller à fournir aux lecteurs des informations suffisantes sur les coûts totaux des projets. Comme les rapports annuels de la SDR se limitent à fournir des détails sur les dépenses de l'exercice visé par le rapport, il est difficile pour le lecteur de savoir quelle proportion du fonds a été dépensée au total. Par exemple, le rapport annuel de 2003 précise que 12 projets ont été financés en vertu du Fonds de développement total et que le total des dépenses s'est élevé à 5 019 879 $. On ne nous dit pas quelle proportion du fonds triennal a été dépensée jusqu'à présent et comment ces dépenses se comparent au budget total.

5.113 De plus, il est utile pour les lecteurs de connaître le montant total accordé à une organisation ou à un projet en particulier. Comme les dépenses sont signalées uniquement pour l'exercice visé par le rapport, cette information n'est pas facile à obtenir. Pour déterminer si la même entreprise ou le même projet a reçu des fonds au cours d'exercices antérieurs, on doit retourner en arrière et examiner les rapports des exercices antérieurs. Il serait plus utile pour les lecteurs d'avoir de l'information sur les sorties de fonds par exercice pour chaque projet. L'information devrait être fournie pour chaque année au cours de laquelle le projet a reçu des fonds.

Recommandation

5.114 La SDR devrait veiller à ce que son rapport annuel respecte la directive gouvernementale. En particulier, le rapport devrait comprendre les points suivants :

- **un exposé clair des buts, des objectifs et des indicateurs du rendement;**
- **la mesure dans laquelle un programme demeure pertinent;**
- **la mesure dans laquelle l'organisation a atteint ses objectifs;**
- **l'accueil réservé au programme par les groupes cibles;**
- **des tableaux exposant l'information financière relative aux réalisations et au budget, de même qu'un texte expliquant les écarts et autres données ayant trait aux résultats financiers - dans le cas de la SDR, d'autres données importantes de nature financière pourraient être une description des sommes dépensées pour les programmes jusqu'à présent, le budget total pour la période de comparaison et un compte rendu des sommes cumulatives versées à la même organisation pendant la durée d'un programme.**

Réponse de la SDR

5.115 *Nous sommes d'accord avec le fait que la présentation et le contenu de notre rapport annuel pourraient être revus. Nous publierons un rapport révisé à compter de l'exercice terminé le 31 mars 2004 en prenant en considération les lignes directrices énoncées dans la* [directive gouvernementale]. [Traduction.]

Conclusion

5.116 Il n'est pas satisfait au critère. Le rapport annuel de la SDR nécessite des améliorations importantes avant qu'il puisse constituer un document redditionnel approprié.

Conclusion sur l'objectif

5.117 En résumé, la SDR n'a pas adopté des méthodes satisfaisantes pour mesurer l'efficacité des programmes et des projets financés par le gouvernement provincial qu'elle administre et en faire rapport. Pour rendre compte des dépenses des deniers publics, il est nécessaire d'établir des buts et des objectifs mesurables, de surveiller leur atteinte et de faire rapport des résultats.

Non-respect des mesures législatives

5.118 Nous avons mentionné dans le chapitre que les services d'un consultant avaient été retenus pour effectuer une évaluation officielle du Fonds pour le développement économique de la Péninsule acadienne. Or, le consultant a été engagé sans appel d'offres.

5.119 Bien que le paragraphe 4(1) de la *Loi sur les achats publics* exige qu'un appel d'offres soit lancé, le *Règlement 94-157* prévoit quelques exceptions.

> *27.1 Le paragraphe 4(1) de la Loi ne s'applique pas au Ministre ou aux organismes financés par le gouvernement en ce qui concerne les approvisionnements ou les services ou dans les circonstances suivantes :* [...]
>
> *b) l'achat de services d'une valeur totale inférieure à cent mille dollars, lorsqu'il est démontré que pour des raisons d'habilités, de connaissances ou d'expérience, le choix du vendeur est limité à une seule personne ou à très peu de personnes, à condition que la dispense ne soit pas invoquée pour limiter irrégulièrement la concurrence;*

5.120 Les responsables de la SDR nous ont informés que, à leur avis, l'embauche du consultant pour réaliser l'évaluation est comprise dans l'exemption. Cependant, en raison de l'absence de documentation de la part de la SDR, nous n'avons pas pu déterminer si cette exemption était justifiée. Nous n'avons trouvé aucun élément probant montrant que, « pour des raisons d'habilités, de connaissances ou d'expérience », le choix du fournisseur s'est limité à un consultant.

5.121 Pour empêcher les organismes financés par le gouvernement d'invoquer de telles exemptions sans motif réel, le règlement exige aussi ce qui suit :

> *Lorsque le Ministre ou un organisme financé par le gouvernement achète des approvisionnements ou des services en vertu d'une dispense qui figure sur la liste prévue à l'article 27.1, il doit*
>
> *a) s'assurer que la documentation est dans le dossier en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 27.1 à l'achat effectué, et*
>
> *b) s'assurer qu'il y a de la documentation provenant du Ministre ou du directeur de l'organisme financé par le gouvernement indiquant, de l'avis du Ministre ou de*

l'organisme financé par le gouvernement, qu'il existe une situation justifiant une action en vertu de l'article 27.1.

5.122 La SDR ne respecte pas ces dispositions du règlement. La SDR a retenu les services d'un consultant pour produire un rapport sur le Fonds pour le développement économique de la Péninsule acadienne. Nous n'avons trouvé aucune preuve documentaire qui justifie une exemption en vertu du paragraphe 27.1 du règlement.

Recommandation

5.123 Nous avons recommandé que la SDR respecte tous les aspects de la *Loi sur les achats publics* lorsqu'elle obtient des services.

Réponse de la SDR

5.124 *Nous nous efforçons de respecter les dispositions de la* Loi sur les achats publics *qui s'appliquent à la SDR. Dans le cas mentionné, nous avons négligé de documenter l'emploi de l'exemption, comme il est exigé. Nous verrons à nous conformer à toutes les exigences applicables en matière de documentation.*

Chapitre 6
L'évaluation des programmes dans les ministères

Contenu

Contexte 129
Étendue 131
Résumé des résultats 131
Programmes 132
La valeur de l'évaluation des programmes 135
Évaluation officielle des programmes 137
Comment le Bureau du vérificateur général intervient-il dans l'évaluation des programmes? 138
Réponses à notre enquête sur l'évaluation des programmes des ministères 139

L'évaluation des programmes dans les ministères

Contexte

6.1 Selon le budget principal de 2004-2005, le budget des dépenses de la province est de l'ordre de 5,7 milliards de dollars, dont la majeure partie sera ensuite dépensée par les programmes. Le Plan de médicaments sur ordonnance, les services psychiatriques, le développement régional, la gestion des terres de la Couronne et des centaines d'autres programmes rivalisent pour obtenir une part des ressources publiques limitées. Les législateurs, les hauts fonctionnaires du gouvernement, les gestionnaires de programmes et le personnel sont régulièrement appelés à prendre des décisions au sujet de ces programmes.

6.2 Les programmes que fournissent les ministères et les organismes du gouvernement provincial ne sont pas statiques. Les politiques et les priorités du gouvernement changent. De nouveaux programmes sont créés. Des programmes déjà établis sont restructurés ou abolis. Les niveaux de financement de chaque programme changent. Des programmes sont mis à l'essai et évalués.

6.3 En cette époque de budgets serrés et de ressources limitées, les ministères sont tenus de « faire plus avec moins ». Et il semble que ces pressions continueront de s'intensifier. Ainsi, une population vieillissante nécessitera sans doute que l'on mette davantage l'accent sur les domaines reliés aux soins de santé.

6.4 Avec raison, les citoyens s'attendent à ce que les programmes financés au moyen de leurs taxes et impôts produisent des résultats souhaitables pour la population (p. ex., améliorer la santé, le mode de vie et le bien-être financier des gens du Nouveau-Brunswick). De plus, le gouvernement a la responsabilité de bien gérer les ressources qui lui sont confiées. Compte tenu de la réalité actuelle, il est de la plus grande importance que les programmes financés soient pertinents et rentables et qu'ils atteignent leurs

objectifs. Les décisionnaires doivent faire des choix judicieux afin que les programmes financés en vaillent réellement la peine. Sinon, il est possible que d'autres programmes ayant une valeur publique plus grande ne voient jamais le jour.

6.5 Les législateurs, le gouvernement ainsi que la direction et le personnel des ministères doivent prendre des décisions reliées aux programmes. Par exemple :

- Devrait-on créer un nouveau programme?
- Un programme en place est-il toujours pertinent pour sa clientèle cible, ou devrait-on l'abolir ou le réorienter?
- Devrait-on prolonger, élargir ou abolir un programme pilote?
- Quel niveau de ressources devrait-on réserver à un programme durant l'année qui vient?

6.6 À la base de ces questions se trouve l'objectif primordial de fournir les meilleurs programmes possibles à la population du Nouveau-Brunswick. Une autre question importante pourrait être posée :

- Comment s'y prendre pour « réparer » un programme qui n'offre pas les services les plus pertinents, les plus efficaces et les plus rentables à la population du Nouveau-Brunswick?

6.7 En répondant à ces questions, les décisionnaires doivent tenter de synthétiser l'information qui les aidera à faire des jugements éclairés. Bien que les renseignements anecdotiques et les informations opérationnelles puissent fournir un aperçu valable, ce n'est pas suffisant pour fonder la prise d'une décision judicieuse. Il faut aussi des informations objectives et vérifiables qui contribuent à évaluer la pertinence et la rentabilité d'un programme et la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs. La principale fonction de l'évaluation des programmes est de fournir de telles informations.

6.8 Par ailleurs, l'évaluation des programmes est nécessaire parce que, dans la plupart des cas, le gouvernement est le seul à fournir un service ou un programme en particulier. Il est très rare que les consommateurs de services gouvernementaux aient le choix. Dans le secteur privé, les décisions des consommateurs dictent clairement la valeur d'un service ou d'un produit. Le gouvernement doit avoir un processus d'évaluation qui compense l'absence de concurrence.

Étendue

6.9 Notre objectif pour ce projet était le suivant :

Déterminer l'approche employée par les ministères du gouvernement provincial pour évaluer les programmes.

6.10 Pour mener notre travail à bien, nous avons envoyé un questionnaire sur l'évaluation des programmes à 18 ministères. Le bureau du Conseil exécutif a coordonné l'enquête et remis les réponses à notre bureau.

6.11 Les réponses à notre enquête ont été mises en tableaux et résumées; les résultats sont présentés dans ce chapitre. Nous ne formulons pas de recommandations; nous nous limitons à fournir de l'information. Il y a lieu de noter également que nous n'avons pas tenté de vérifier ni d'examiner d'autre façon les réponses que nous avons reçues des ministères.

6.12 Pour nous acquitter de ce projet, nous avons effectué beaucoup de recherche, y compris l'examen de documentation sur l'évaluation des programmes et de pratiques exemplaires appliquées dans d'autres gouvernements. Une partie de cette information et notre analyse sont présentées dans le chapitre afin d'établir le contexte de notre enquête.

Résumé des résultats

6.13 L'évaluation des programmes n'est pas une panacée. Cependant, une évaluation régulière des programmes peut fournir aux décisionnaires des preuves crédibles sur la pertinence et la rentabilité d'un programme et sur la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs. Il s'agit d'une information que les décisionnaires ne connaîtraient peut-être pas autrement. L'accès à cette information accroît la probabilité que des décisions optimales soient prises concernant un programme.

6.14 À la lumière des résultats de l'enquête, nous pouvons faire les observations qui suivent au sujet de l'évaluation des programmes telle qu'elle est pratiquée dans les ministères du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

- **Les deux principaux facteurs dans la prise de décisions au sujet d'un programme semblent être l'information financière et le degré de concordance entre le programme et les plans stratégiques à l'échelle du ministère ou du gouvernement.**

- **Les décisionnaires ont accès à peu d'informations sur l'efficacité (c.-à-d. les résultats réels par rapport aux résultats visés et les résultats de l'évaluation officielle des programmes) comparativement aux formes plus traditionnelles d'informations reliées aux programmes (c.-à-d. rapports numériques, rapports descriptifs et rapports financiers). C'est peut-être la raison pour laquelle l'information ayant trait à l'efficacité des programmes a été choisie moins souvent comme facteur clé de la prise de décisions au sujet des programmes.**

- **Il y a absence de lignes directrices officielles qui établissent des approches normalisées pour l'évaluation officielle des programmes par les ministères.**

- **Il semble y avoir un déséquilibre dans les capacités d'évaluation des programmes parmi les ministères.**

- **Les ressources limitées semblent limiter la capacité des ministères d'améliorer leurs méthodes d'évaluation des programmes.**

- **D'après les réponses au questionnaire, il semble exister un certain nombre de « pratiques exemplaires » en matière d'évaluation des programmes, surtout dans les ministères dotés d'unités internes d'évaluation des programmes.**

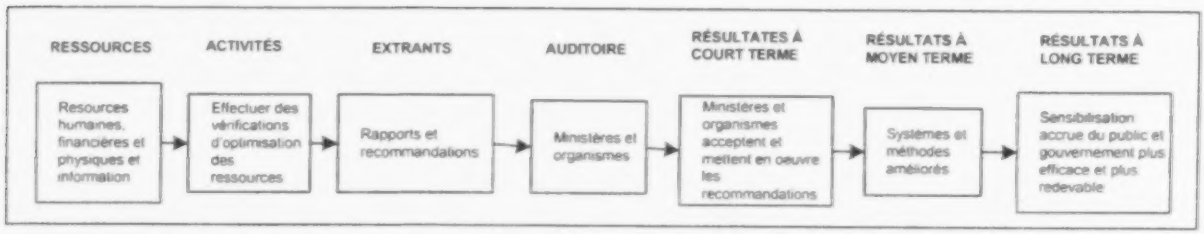
6.15 Étant donné la valeur pour la prise de décisions de l'information qui peut être tirée de l'évaluation des programmes ainsi que les possibilités d'amélioration soulevées par les réponses au questionnaire, notre bureau prévoit effectuer plus de travail dans ce domaine. La prochaine étape de notre travail en matière d'évaluation des programmes consistera à voir comment le ministère de la Santé et du Mieux-être procède pour évaluer certains programmes qu'il administre.

Programmes

6.16 Un programme est une accumulation organisée et dirigée de ressources qui servent à réaliser une activité ou une série d'activités afin d'atteindre un ou plusieurs objectifs préétablis. La création d'un programme sous-entend qu'un besoin important d'une partie de la population peut être satisfait de manière rentable au moyen de ce programme.

6.17 Pour qu'un programme soit un succès, une séquence logique doit être suivie. Un exemple d'une telle séquence est présenté à la pièce 6.1. Nous nous sommes fondés sur cette séquence modèle pour un programme important de notre bureau, soit la réalisation des vérifications d'optimisation des ressources. Il s'agit d'un extrait de notre modèle logique, affiché sur notre site Web.

Pièce 6.1
Modèle logique d'un programme



6.18 Premièrement, les ressources affectées à un programme doivent être organisées de façon à ce qu'elles puissent exécuter les activités qui, selon les concepteurs du programme, devraient mener à l'atteinte de l'objectif ultime du programme. Dans la pièce, des ressources humaines, financières et physiques et de l'information sont utilisées dans la réalisation des vérifications d'optimisation des ressources.

6.19 Deuxièmement, l'activité que représente la réalisation de vérifications d'optimisation des ressources produit certains extrants. Dans notre exemple, les extrants sont des rapports et des recommandations.

6.20 Troisièmement, la production de ces extrants devrait mener à l'atteinte de certains résultats à court terme. Dans la pièce ci-dessus, les résultats à court terme sont l'acceptation et la mise en œuvre de nos recommandations par les ministères et les organismes. Des résultats à moyen terme en découlent, soit l'amélioration des mécanismes et des méthodes des ministères et des organismes visés.

6.21 Enfin, ces résultats à moyen terme devraient contribuer à l'atteinte des résultats à long terme du programme. Donc, comme le montre la pièce 6.1, on s'attend à ce que l'atteinte des résultats à moyen terme donne lieu à une sensibilisation accrue du public et à un gouvernement plus efficace et plus redevable.

6.22 Voilà comment tous les programmes fonctionnent en théorie. Cependant, toutes sortes de problèmes peuvent survenir, empêchant ainsi le programme d'être aussi pertinent et rentable que possible et d'atteindre ses objectifs. Les problèmes possibles sont, notamment :

- Les besoins de la population cible ne sont pas bien compris et le programme ne répond donc pas aux besoins prioritaires (p. ex., un programme en place n'est plus nécessaire, mais il continue à être financé et offert).

- L'objectif ultime d'un programme n'est pas clair, ce qui rend difficile l'évaluation des résultats atteints.

- Les résultats et les objectifs prévus ne découlent pas avec logique des activités et des extrants du programme (p. ex., la conception du programme est déficiente).

- Sur le plan social, les coûts de la satisfaction des besoins au moyen du programme excèdent les avantages.

- Les ressources affectées à la réalisation des activités du programme sont insuffisantes.

- Les activités du programme ne sont pas réalisées d'une manière rentable (c.-à-d. des ressources sont gaspillées).

- D'autres activités pourraient améliorer l'efficacité ou l'efficience de l'atteinte des objectifs du programme.

- Les changements observés dans les résultats se seraient produits avec ou sans la présence du programme (c.-à-d. le programme n'a pas d'incidence sur l'atteinte de l'objectif). Dans de tels cas, les sommes dépensées pour le programme sont du gaspillage.

- La prestation du programme n'a aucune incidence sur l'objectif ultime.

- La mesure des résultats aux fins de présentation de l'information sur le rendement n'est pas exacte, faisant que les décisionnaires obtiennent de l'information erronée.

6.23 Bon nombre de ces problèmes ne sont pas nécessairement relevés par un simple examen des rapports financiers et opérationnels. De l'information d'évaluation est nécessaire.

La valeur de l'évaluation des programmes

6.24 L'évaluation des programmes peut traiter des aspects suivants :

- les besoins de la clientèle ciblée par le programme (c.-à-d. la pertinence du programme);
- la logique de la conception du programme;
- l'efficience et l'efficacité avec lesquelles les activités du programme sont réalisées et les services sont fournis;
- la mesure dans laquelle le programme atteint ses objectifs (c.-à-d. avec un accent mis à la fois sur la mesure des résultats et sur le degré auquel ces résultats sont attribuables au programme).

6.25 L'évaluation d'un programme peut cerner des faiblesses qui en réduisent la pertinence, la rentabilité ou la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs. Ce genre d'information est très important pour les décisionnaires, mais souvent, elle n'est pas facile à obtenir. L'information fournie par l'évaluation des programmes peut aussi être utile pour la haute direction, les législateurs et le public afin de tenir les décisionnaires responsables des résultats positifs et équitables obtenus grâce aux ressources dont ils disposent. Par exemple, la directive provinciale sur les rapports annuels exige que certaines données d'évaluation soient présentées dans les rapports annuels des ministères.

> *Les ministères et les organismes doivent exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance. Le rapport devrait préciser dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents et si les objectifs ont été atteints. Il devrait également rendre compte de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes.*

6.26 Le document fédéral intitulé *Guide d'évaluation des projets sur la violence familiale* contient une définition et une description excellentes des rôles de l'évaluation des programmes.

> *L'évaluation des programmes est la collecte et l'analyse indépendantes et systématiques d'informations vérifiables qui permettent de déterminer si un programme est toujours*

nécessaire, la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs, les résultats escomptés et involontaires qui sont obtenus et sa rentabilité comparativement à d'autres modes de prestation. En particulier, l'évaluation des programmes devrait fournir des informations essentielles à l'égard de trois questions d'intérêt :

- *Pertinence : Le programme est-il toujours compatible avec les priorités du ministère et du gouvernement et répond-il toujours de façon réaliste à un besoin réel?*
- *Succès : Le programme atteint-il efficacement ses objectifs, dans les limites de son budget et sans produire de résultats involontaires importants?*
- *Rentabilité : Le programme est-il le moyen le plus approprié et le plus efficient d'atteindre les objectifs, comparativement à d'autres approches de conception et de prestation?*

En particulier, les rôles de l'évaluation des programmes sont les suivants :

- *favoriser et soutenir l'élaboration de politiques.*
- *guider les modifications à apporter aux programmes afin d'accroître la productivité ou les services et d'employer les ressources de manière plus efficace, et relier les améliorations nécessaires à la qualité des services.*
- *définir, mesurer, démontrer et documenter le rendement du programme, et aider les gestionnaires à élaborer un ensemble viable d'indicateurs pour surveiller et améliorer le rendement.*
- *déterminer la satisfaction de la clientèle à l'endroit de la prestation du programme.* [Traduction.]

6.27 Dans le document intitulé *Méthodes d'évaluation des programmes : Mesure et attribution des résultats des programmes*, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a lui aussi reconnu l'importance de l'évaluation des programmes.

> *L'évaluation du rendement des programmes est un élément clé de la stratégie de gestion des résultats du gouvernement fédéral.*

6.28 L'évaluation des programmes n'est pas une panacée. Cependant, une évaluation régulière des programmes peut fournir

aux décisionnaires des preuves crédibles sur la pertinence et la rentabilité d'un programme et sur la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs. Il s'agit d'une information que les décisionnaires ne connaîtraient peut-être pas autrement. L'accès à cette information accroît la probabilité que des décisions optimales soient prises concernant un programme.

Évaluation officielle des programmes

6.29 L'évaluation des programmes peut être réalisée de manière officieuse par les gestionnaires de programmes et d'autres membres du personnel, qui utilisent pour ce faire l'information produite par les systèmes de données établis et les preuves anecdotiques. Les évaluations peuvent aussi être menées de manière plus officielle par des membres du personnel d'évaluation du ministère qui sont indépendants de la prestation des programmes, ou par des consultants externes. L'évaluation officielle des programmes nécessite généralement de la recherche et la collecte de données supplémentaires. Elle donne lieu habituellement à des rapports écrits qui cernent les problèmes et contiennent des suggestions d'amélioration.

6.30 Compter uniquement sur l'évaluation officieuse des programmes comporte des risques importants.

- Les évaluateurs officieux n'ont pas toujours le temps de faire une évaluation exhaustive. En particulier, les gestionnaires de programmes ont d'autres fonctions (p. ex., s'assurer que les services sont fournis et que les problèmes quotidiens sont réglés) qui peuvent les empêcher de concentrer leurs efforts sur l'évaluation des programmes.

- Les évaluateurs officieux n'ont pas toujours le savoir-faire et l'expérience nécessaires en matière d'évaluation. Par exemple, l'évaluateur peut porter son attention sur les extrants sans prendre en considération le degré auquel le programme produit des résultats tangibles. Cela peut être dû en partie au fait que les évaluateurs officieux n'ont pas toujours les compétences requises pour clairement faire le lien entre les intrants, les activités, les extrants et les résultats du programme.

- Les évaluateurs officieux n'ont pas toujours l'indépendance et l'objectivité voulues s'ils participent directement au fonctionnement quotidien du programme faisant l'objet de

l'évaluation (p. ex., le gestionnaire de programmes peut préférer le statu quo).

6.31 En général, confier la réalisation de l'évaluation officielle des programmes à un personnel affecté aux évaluations ou à des consultants externes permet de contourner tous ses obstacles parce que :

- on fait appel à un personnel ou à des consultants qui ont le temps d'effectuer une évaluation exhaustive;
- on fait appel à un personnel ou à des consultants qui ont une formation et une expérience suffisantes de l'évaluation des programmes;
- on fait appel à un personnel ou à des consultants qui n'ont aucun lien avec les programmes faisant l'objet d'une évaluation et qui peuvent donc fournir de l'information objective sur l'évaluation;
- l'évaluation peut être clairement axée sur les résultats produits par le programme, et non les extrants – des évaluateurs de programmes formés et expérimentés sont mieux placés pour mesurer les résultats obtenus et analyser l'apport réel d'un programme à ces résultats;
- l'évaluation donne lieu à la collecte de données supplémentaires vérifiables au sujet du programme, données dont les évaluateurs ont besoin pour juger le programme de façon objective.

6.32 Nous ajoutons qu'il faut toutefois consulter régulièrement les gestionnaires et le personnel du programme tout au long de la réalisation des évaluations officielles des programmes. Sinon, les constatations et les recommandations ne refléteront peut-être pas les réalités du programme.

Comment le Bureau du vérificateur général intervient-il dans l'évaluation des programmes?

6.33 Selon la *Loi sur le vérificateur général* :

> *13(2) Le vérificateur général doit indiquer dans chaque rapport préparé en vertu du paragraphe (1) tout fait qu'il estime significatif et qui par sa nature doit être porté à l'attention de l'Assemblée législative y compris les cas dans lesquels* [...]
>
> *f) des sommes ont été dépensées sans due considération pour l'économie ou l'efficience;*
>
> *g) des procédures n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque,*

de l'opinion du vérificateur général, les procédures pourraient être utilisées de façon appropriée et raisonnable; ou

h) des procédures établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport n'étaient pas, de l'opinion du vérificateur général, satisfaisantes.

6.34 En d'autres termes, la loi attribue clairement à notre bureau le mandat d'indiquer si des systèmes appropriés sont en place pour faire rapport sur l'efficacité. Dans nos rapports récents, nous avons cerné des faiblesses dans les méthodes en vigueur pour mesurer l'efficacité d'un certain nombre de programmes et en faire rapport, notamment :

- les installations de garderie,
- la salmoniculture,
- la gestion de l'absentéisme,
- les inspections environnementales,
- les programmes de développement de l'emploi.

6.35 Nous continuons à penser que des améliorations s'imposent dans les rapports sur l'efficacité par les ministères. Nous pensons aussi qu'une évaluation plus rigoureuse des programmes par les ministères pourrait mener à de telles améliorations.

6.36 L'évaluation des programmes ne fait pas double emploi à notre bureau; il apporte plutôt un complément aux activités de notre bureau. En conséquence, à notre avis, il est important de veiller à ce que les ministères du gouvernement provincial s'acquittent de manière adéquate de cette importante fonction.

Réponses à notre enquête sur l'évaluation des programmes des ministères

6.37 Les sections qui suivent résument les réponses que nous avons reçues à notre enquête sur l'évaluation des programmes des ministères. Parmi les 18 questionnaires remplis qui ont été retournés, 12 ministères ont répondu en fonction de l'ensemble des activités ministérielles. Les autres 6 ministères ont répondu dans l'optique d'un ou de plusieurs programmes particuliers qu'ils administrent. Comme les réponses ne varient pas en fonction de l'approche choisie par les ministères, nous avons décidé de regrouper les rétroactions des 18 ministères.

6.38 À la lecture du résumé de l'enquête, il ne faut pas perdre de vue que les réponses des ministères représentent une approximation générale de la manière dont l'information d'évaluation est produite

et utilisée. Les pratiques dans les ministères peuvent varier selon le programme. Il faut aussi souligner que les répondants dans quelques-uns des ministères ont déclaré que des projets d'amélioration sont en cours dans le domaine de l'évaluation des programmes. Les réponses fournies sont un reflet de la situation qui existait en octobre 2004.

Évaluation des programmes permanents

6.39 La plupart des programmes en place offerts par les ministères provinciaux sont des programmes permanents. Dans de nombreux cas, ces programmes existent depuis longtemps. Toutefois, la durée d'un programme n'est pas garante de son efficacité. Il est très important que les programmes permanents soient évalués périodiquement pour vérifier s'ils demeurent pertinents et rentables et s'ils atteignent toujours leurs objectifs.

6.40 Nous avons demandé aux ministères de commenter l'évaluation des programmes permanents. En premier, nous leur avons demandé quel genre d'information est habituellement produit en rapport avec ces programmes. Un résumé des réponses est présenté à la pièce 6.2.

Pièce 6.2
Information produite pour les programmes permanents

Genre d'information	Nombre de ministères
Rapports d'activité de style narratif	18
Comparaisons des coûts et des prévisions budgétaires	18
Rapports d'activité numériques	16
Information sur l'accueil du programme/la satisfaction du groupe cible	16
Équivalents à temps plein qui travaillent au programme	15
Rapports d'évaluation officielle	13
Rapports comparant les résultats réels aux résultats visés pour les mesures du rendement prédéfinies	12
Autre, généralement particulier à un ministère	11

6.41 Les réponses semblent montrer que les ministères produisent une grande variété de données relativement aux programmes permanents, dont peuvent se servir les décisionnaires.

6.42 Nous avons ensuite demandé aux ministères s'ils évaluent régulièrement l'efficacité des programmes permanents du ministère.

Treize des 18 ministères ont indiqué que c'était le cas. Certaines réponses précisent que les ministères qui administrent des programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés sont tenus d'évaluer périodiquement l'efficacité de ces programmes et de faire rapport de leurs constatations au gouvernement du Canada.

6.43 Quatre des cinq ministères qui n'évaluent pas régulièrement leurs programmes disent qu'ils font tout de même une certaine évaluation de programmes. Ces ministères citent comme raisons qui les empêchent d'évaluer régulièrement les programmes l'absence de ressources pouvant être affectées à cette fonction ou le fait que le personnel du ministère doive consacrer son temps à d'autres activités prioritaires. Un ministère a répondu qu'il n'y avait pas de fonds disponibles pour cette fonction « jusqu'à tout récemment ». Voici quelques observations que nous avons reçues de ces cinq ministères :

> *Bien que l'évaluation des programmes soit un outil valable pour mesurer le rendement, cette activité nécessite des ressources supplémentaires dont le ministère ne dispose pas actuellement.*
>
> *Les pénuries de personnel sont telles que les programmes ne peuvent être évalués que périodiquement.* [Traduction.]

Pièce 6.3
Information la plus utilisée pour évaluer l'efficacité des programmes – Programmes permanents

Genre d'information	Nombre de ministères
Rapports d'activité numériques	11
Comparaisons des coûts et des prévisions budgétaires	11
Rapports d'activité de style narratif	9
Rapports comparant les résultats réels aux résultats visés pour les mesures du rendement prédéfinies	8
Information sur l'accueil du programme/la satisfaction du groupe cible	7
Rapports d'évaluation officielle	4
Autre, généralement particulier à un ministère	3
Équivalents à temps plein qui travaillent au programme	1

6.44 Nous avons ensuite demandé quels sont les trois genres d'information les plus souvent utilisés par leur ministère pour évaluer l'efficacité des programmes permanents et de nous expliquer leurs choix. La pièce 6.3 présente un résumé de leurs réponses. Les 18 ministères ont répondu à la question.

6.45 Voici un échantillon des explications fournies par les ministères pour justifier leurs choix.

> *Les rapports d'activité numériques sont importants parce qu'ils fournissent des mesures quantitatives et valident les rapports narratifs. L'information peut aussi servir à établir des tendances et des points de repère et à comparer les programmes d'une région à l'autre.*
>
> *L'efficacité budgétaire est souvent vue comme un bon indicateur de l'efficience globale. La capacité de respecter le budget est aussi considérée comme un bon indicateur d'une planification efficace.*
>
> *Les rapports numériques et narratifs sont utiles; ils favorisent le maintien de la communication et nous permettent de nous tenir au courant de l'état du programme. Le plus important est que ces rapports soulignent les pressions et les défis potentiels afin qu'ils puissent être réglés avant de devenir des problèmes majeurs ou de toucher l'ensemble de la province.*
>
> *Rapports comparant les résultats réels aux résultats visés : Si l'on suppose que des cibles appropriées ont été établies, ces rapports sont un reflet exact du « succès ».*
>
> *Les enquêtes auprès de la clientèle sont utiles, car elles nous fournissent des indications assez continues sur l'efficacité d'un programme et elles sont relativement rentables.*
>
> *Les évaluations officielles sont les plus utiles, car elles fournissent habituellement à la direction l'information la plus objective et la plus complète.* [Traduction.]

6.46 Nous avons aussi demandé aux ministères de dire quels sont les trois genres d'information produits relativement aux

programmes permanents qui sont le plus souvent utilisés pour décider s'il y a lieu de maintenir un programme existant et de nous expliquer leurs choix. La pièce 6.4 présente un résumé de leurs réponses. Les ministères n'ont pas tous répondu à la question et parmi ceux qui l'ont fait, certains ont indiqué moins que trois choix.

Pièce 6.4
Information la plus utilisée pour déterminer s'il y a lieu de poursuivre un programme

Genre d'information	Nombre de ministères
Comparaisons des coûts et des prévisions budgétaires	10
Rapports d'activité numériques	6
Information sur l'accueil du programme/la satisfaction du groupe cible	6
Rapports comparant les résultats réels aux résultats visés pour les mesures du rendement prédéfinies	5
Rapports d'activité de style narratif	4
Rapports d'évaluation officielle	4
Autre, généralement particulier à un ministère	4
Équivalents à temps plein qui travaillent au programme	1

6.47 Les comparaisons des coûts et des prévisions budgétaires s'avèrent le choix le plus populaire parmi les ministères. Voici quelques exemples des explications fournies par les ministères en rapport avec leurs choix.

Comparaisons des coûts et des prévisions budgétaires : chaque dollar dépensé pour les programmes est puisé à même des ressources très limitées; il est donc essentiel, en matière de prestation de programmes, que le coût du programme ne dépasse pas l'affectation budgétaire.

Les rapports d'activité numériques fournissent des données quantitatives objectives qui, combinées à d'autres informations qualitatives, peuvent contribuer à évaluer si un programme est toujours nécessaire.

Information sur l'accueil du programme/la satisfaction du groupe cible : cette information renseigne sur la popularité d'un programme donné auprès du grand public

ou d'un groupe de clients et offre une bonne mesure du rendement global.

Comparer les résultats réels aux résultats visés permet à la haute direction de considérer l'efficience d'un programme dans une perspective stratégique.

Rapports d'activité narratifs : Les rapports de style narratif sont ceux qui permettent le mieux de capter les conséquences concrètes de l'abolition d'un programme. Ils sont concis et faciles à interpréter.

Normalement, la décision d'abolir un programme se fonde sur les résultats d'une évaluation officielle. Non seulement le rapport présente des conclusions, mais il contient aussi des recommandations auxquelles doivent donner suite les gestionnaires et qui doivent ensuite être approuvées par le comité des cadres supérieurs du ministère. [Traduction.]

6.48 Un ministère a également fait le commentaire suivant en rapport avec cette question.

Bien que cela ne soit pas applicable, il y a lieu de noter que le facteur le plus important à prendre en considération pour déterminer si un programme doit être maintenu ou aboli durant une période de compressions budgétaires n'a pas grand-chose à voir avec le rendement, mais plutôt avec la présence ou non d'une exigence législative qui prévoit la prestation du programme. [Traduction.]

6.49 Nous avons demandé aux ministères de nommer les deux facteurs les plus importants qui, à leur avis, sont pris en considération pour décider du niveau de ressources qui sera affecté à chaque programme au cours du processus budgétaire. La pièce 6.5 résume les réponses des ministères à la question. Les 18 ministères ont répondu, bien qu'un ministère ait indiqué un seul choix.

Pièce 6.5
Facteurs clés dans l'affectation de fonds aux programmes

Genre d'information	Nombre de ministères
Budget du ministère	13
Priorités déterminées dans le plan stratégique du ministère	13
Dépenses réelles du programme au cours des exercices précédents	5
Recommandations des gestionnaires de programmes	2
Recommandations suivant l'évaluation officielle d'un programme	1
Autre (c.-à-d. priorités du gouvernement)	1

6.50 Il est clair, d'après les réponses, que les ministères se concentrent beaucoup en général sur le budget ministériel et les liens avec le plan stratégique. Un nombre moins élevé de ministères a choisi des facteurs reliés au rendement, tels que les dépenses réelles, les recommandations suivant l'évaluation officielle des programmes ou d'autres facteurs du genre. Voici quelques observations des ministères sur la question :

> *Il faudrait noter que le Comité des cadres supérieurs du ministère joue un rôle important dans l'interprétation des différents programmes et projets et l'établissement des priorités. Les priorités du plan stratégique offrent un contexte utile pour la prise de telles décisions.*
>
> *Le plan stratégique du ministère est relié au plan de prospérité du gouvernement et aux objectifs stratégiques énoncés du gouvernement. En conséquence, le plan stratégique est un élément crucial de l'évaluation de tous les programmes du ministère.* [Traduction.]

Évaluation des nouveaux programmes potentiels

6.51 L'une des tâches les plus difficiles pour assurer la prestation de programmes utiles à la population du Nouveau-Brunswick est peut-être la création de nouveaux programmes efficaces. De nombreux facteurs doivent être pris en compte, et des mesures doivent être prises pour veiller à ce que les nouveaux programmes atteignent les objectifs envisagés par leur création.

6.52 Nous avons demandé aux ministères d'indiquer les tâches qui sont effectuées pour élaborer, concevoir et mettre en œuvre un

nouveau programme. Un résumé de leurs réponses figure à la pièce 6.6.

Pièce 6.6
Les tâches effectuées pour élaborer, concevoir et mettre en œuvre un nouveau programme

Tâches	Nombre de ministères
Établissement des objectifs du programme	18
Détermination de la clientèle cible	17
Recherche visant à déterminer les pratiques exemplaires	17
Préparation d'un budget de fonctionnement	17
Préparation de la documentation du programme	17
Recherche pour soutenir le lien entre les activités planifiées et l'atteinte des objectifs du programme	16
Conception des systèmes de saisie et de rapport de l'information	16
Analyse des besoins de la population	15
Embauche ou réaffectation de personnel qualifié	15
Analyse de rentabilité du programme	13
Élaboration d'indicateurs et de cibles de rendement	13
Préparation de logigrammes	10
Autre	7

6.53 Les ministères ont aussi mentionné les éléments suivants :

- détermination des désirs du gouvernement et approbation du gouvernement.
- préparation de documents de communication tels que des brochures et des bulletins visant à informer le grand public au sujet des nouveaux programmes.

6.54 Nous avons ensuite demandé qui est désigné responsable de l'élaboration, de la conception et de la mise en œuvre des nouveaux programmes dans les ministères. Ceux-ci ont fourni les rétroactions qui suivent. Notons que, dans certains ministères, la responsabilité est partagée par plus d'un groupe.

- Les directeurs et gestionnaires de programmes sont désignés responsables dans 15 ministères.

- La direction de la planification du ministère est désignée responsable dans 5 ministères.

- La haute direction est désignée responsable dans 4 ministères.

- Une équipe ministérielle est désignée responsable dans 1 ministère. Le ministère décrit son approche unique ainsi :

  La Division de la surveillance et de l'élaboration des programmes est chargée de diriger la conception des nouveaux programmes, mais le ministère fonctionne en équipe. Une équipe de conception d'un programme comprend des membres du personnel régional ainsi que des directions des services financiers, de la technologie de l'information, des politiques et de la planification. [Traduction.]

  Le ministère ajoute ceci :

  Le ministère a établi un certain nombre de nouveaux programmes au cours des dernières années à la suite d'ententes fédérales-provinciales. L'évaluation des programmes est un des éléments de la conception des programmes, et les évaluateurs de programmes participent à la conception de tous les programmes. [Traduction.]

Évaluation des programmes pilotes

6.55 Un autre moyen de mettre les idées d'un programme à l'essai sans avoir à assumer le coût de la pleine mise en œuvre du programme est de lancer un programme pilote. Mais, pour qu'un programme pilote soit utile dans la prise de décisions à l'égard de ce programme, il est essentiel que des objectifs clairs soient établis, que les données saisies permettent d'évaluer l'efficacité du programme pilote et qu'une évaluation ait lieu à l'issue du projet. Bien souvent, la décision de poursuivre ou d'élargir un programme pilote, et même de procéder à sa mise en œuvre à l'échelle provinciale, dépend presque entièrement des résultats de l'essai.

6.56 Nous avons demandé aux ministères s'ils avaient lancé des programmes pilotes au cours des trois dernières années. Neuf des ministères ont répondu par l'affirmative. Ces neuf ministères ont signalé qu'une quarantaine de programmes pilotes ont été lancés au cours des trois dernières années, dont certains sont toujours en vigueur. Ce sont les ministères de l'Éducation, du Tourisme et des Parcs et des Services familiaux et communautaires qui ont eu le plus souvent recours à des programmes pilotes durant cette période.

6.57 Nous avons aussi demandé aux ministères quelles données sont habituellement produites relativement aux programmes pilotes. La pièce 6.7 fournit un résumé de leurs réponses.

Pièce 6.7
Information produite relativement aux programmes pilotes

Genre d'information	Nombre de ministères
Rapports d'activité de style narratif	9
Rapports d'activité numériques	9
Comparaisons des coûts et des prévisions budgétaires	9
Information sur l'accueil du programme/la satisfaction du groupe cible	8
Équivalents à temps plein qui travaillent au programme	8
Rapports d'évaluation officielle	8
Rapports comparant les résultats réels aux résultats visés pour les mesures du rendement prédéfinies	6
Autre	3

6.58 Ensuite, nous avons demandé aux ministères d'indiquer, parmi ceux proposés, les trois genres d'information les plus utiles pour évaluer s'il y a lieu de continuer, d'élargir, de reporter ou d'interrompre un programme pilote. Un résumé des réponses reçues figure à la pièce 6.8. Un ministère a indiqué quatre choix, qui sont tous compris dans le tableau.

Pièce 6.8
Information la plus utilisée pour évaluer un programme pilote

Genre d'information	Nombre de ministères
Comparaisons des coûts et des prévisions budgétaires	7
Rapports d'activité numériques	6
Rapports d'évaluation officielle	6
Rapports d'activité de style narratif	3
Information sur l'accueil du programme/la satisfaction du groupe cible	3
Équivalents à temps plein qui travaillent au programme	2
Rapports comparant les résultats réels aux résultats visés pour les mesures du rendement prédéfinies	1

6.59 Voici un échantillon des explications fournies par les ministères pour justifier leurs choix.

> *Comparaisons des coûts et des prévisions budgétaires : à l'étape du projet pilote, la capacité d'un programme de fonctionner dans les limites du budget est une considération primordiale.*
>
> *Rapports d'activité numériques : ces rapports fournissent des données quantitatives et statistiques au sujet du rendement du programme.*
>
> *Les évaluations officielles sont à la base des décisions prises concernant la mise en œuvre des projets pilotes.* [Traduction.]

Évaluation officielle des programmes

6.60 Comme nous l'avons déjà mentionné, nous estimons que l'évaluation officielle des programmes fournit sur l'efficacité d'un programme des données détaillées qui, autrement, ne seraient pas connues. En conséquence, l'enquête a posé aux ministères des questions sur le recours aux évaluations officielles comme moyen d'obtenir de l'information qui appuiera la prise de décisions concernant un programme. Aux fins de la présente section, l'évaluation officielle d'un programme est une évaluation de programme qui donne lieu à un rapport accompagné d'observations et de recommandations portant sur l'efficacité et la reddition de comptes du programme.

6.61 Parmi les 18 ministères visés par l'enquête, 14 ont indiqué qu'ils font des évaluations officielles de programmes, et 4 ont dit qu'ils n'en font pas.

6.62 Les ministères qui n'effectuent pas d'évaluations officielles ont répondu qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour remplir cette fonction ou que les autres sources d'information en matière d'évaluation sont considérées comme suffisantes. Par ailleurs, un ministère a avancé un argument valable qui a déjà été soulevé dans le passé comme un aspect négatif de l'évaluation officielle des programmes.

> *Il est essentiel que les services publics fournissent des données en temps opportun pour le processus décisionnel. Souvent, les évaluations officielles ne produisent pas les données clés assez rapidement. De plus, la réalisation des évaluations officielles nécessite souvent beaucoup de temps et de ressources et un savoir-faire « technique » qui n'est pas toujours facile à obtenir, il faut souvent compter un long délai d'exécution, et ces évaluations ne se sont pas avérées des plus utiles comme outils opportuns dans la prise de décisions. En général, les évaluateurs ne connaissent pas particulièrement bien les programmes et, souvent, ils n'ont pas la crédibilité nécessaire auprès des gestionnaires et du personnel du programme pour ce qui est de l'objectivité, de la connaissance du milieu, etc.* [Traduction.]

6.63 Cette observation souligne la nécessité pour les cadres du programme de participer tout au long de l'évaluation officielle du programme et de clairement établir, d'emblée, les extrants attendus de l'évaluation officielle du programme ainsi que la date limite à laquelle ces extrants doivent être obtenus.

6.64 Parmi les 14 ministères qui ont dit réaliser des évaluations officielles de programmes, 3 ont actuellement au sein de leur ministère une unité d'évaluation des programmes, soit au ministère des Services familiaux et communautaires, au ministère de l'Éducation et au ministère de la Formation et du Développement de l'emploi. Parmi ces unités, une vient d'augmenter ses effectifs, tandis que les deux autres ont réduit leur personnel. Un autre ministère a déjà eu une direction de l'évaluation des programmes, mais celle-ci a été abolie à la suite d'une récente restructuration.

Les responsabilités de ce ministère en matière d'évaluation des programmes ont été transférées à l'unité de vérification interne.

6.65 Voici les observations de quelques-uns des 11 ministères qui procèdent à l'évaluation officielle de programmes, mais qui n'ont pas d'unité d'évaluation des programmes.

> *Parmi ses responsabilités, le personnel assume des tâches d'évaluation. Les évaluations sont gérées à titre de projets, et des membres du personnel sont affectés au projet, selon leurs connaissances sur le sujet.*
>
> *Bien que nous n'ayons pas de personnel affecté uniquement à « l'évaluation officielle des programmes », trois ou quatre personnes s'acquittent de cette fonction lorsque les exigences opérationnelles le prévoient.*
>
> *Le rôle de la division a changé radicalement à la suite de décisions budgétaires, de sorte que la capacité du ministère de faire l'évaluation officielle des programmes a considérablement diminué, que ce soit aux fins internes ou pour les clients du ministère.* [Traduction.]

6.66 Les 14 ministères qui ont déclaré qu'ils effectuent des évaluations officielles de programmes ont dit avoir engagé des consultants externes à une telle fin. En moyenne, chacun des 14 ministères a retenu les services de quatre ou cinq consultants externes au cours des trois dernières années.

Lignes directrices en matière d'évaluation

6.67 Nous avons demandé aux ministères de nous dire s'il existe une directive ou un cadre ministériel pour l'évaluation des programmes dont le ministère assure la gestion. Quatre ministères ont répondu qu'un tel document existe à leur ministère, tandis que les 14 autres ont dit que non. Certains de ces cadres d'évaluation, mais pas tous, ont été établis à la demande du gouvernement du Canada dans le cas de programmes à frais partagés. La réalisation d'évaluations périodiques est souvent une obligation reliée à l'obtention de fonds fédéraux en vertu de ces programmes. Par exemple, un ministère a déclaré ceci :

> *Le cadre d'évaluation est compris dans l'accord de mise en œuvre conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nouveau-Brunswick.* [Traduction.]

6.68 Différentes instances reconnaissent que l'établissement d'un cadre détaillé et efficace pour l'évaluation des programmes est d'une grande importance pour assurer la pertinence, le succès et la rentabilité d'un programme. Ainsi, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a mis au point le document intitulé *Méthodes d'évaluation des programmes : Mesure et attribution des résultats des programmes* pour guider les ministères et les organismes fédéraux.

Observations générales des ministères

6.69 Nous avons demandé aux ministères d'évaluer l'efficacité générale de l'évaluation des programmes telle qu'elle est pratiquée actuellement dans leurs ministères. Quatre ministères évaluent l'efficacité de l'évaluation des programmes comme excellente, 11 ont répondu qu'elle est acceptable, et 3, qu'elle avait besoin d'améliorations.

6.70 Voici des exemples d'observations formulées par les ministères concernant leur point de vue sur l'efficacité de leur évaluation des programmes :

> *Dans l'ensemble, le ministère valorise les programmes pilotes ainsi que l'évaluation et la surveillance continue des programmes.*
>
> *L'évaluation des programmes au ministère est une activité officialisée. Un comité de vérification et d'évaluation se réunit aux deux mois pour élaborer et examiner les plans de travail annuels en matière d'évaluation, et étudier les rapports d'évaluation et les réponses de la direction. Cette façon de procéder fait en sorte que les résultats d'évaluation sont pris au sérieux dans la conception et la prestation des programmes. L'évaluation des programmes est un élément obligatoire de la conception des programmes et des projets pilotes.*
>
> *En ce qui concerne les programmes évalués par le ministère, la méthode suivie est considérée comme efficace. Avec des ressources supplémentaires, le ministère serait probablement plus en mesure d'élargir ses pratiques en matière d'évaluation. Les ressources limitées et l'absence de directives officielles sur la manière de réaliser l'évaluation des programmes sont*

considérées comme les facteurs qui limitent de tels programmes.

À l'heure actuelle, l'évaluation des programmes est intermittente et incohérente et ne fait pas partie des activités de gestion régulières. Notre processus interne officiel existe sous forme d'ébauche et n'a pas été mis à l'essai. [Traduction.]

6.71 Nous avons aussi demandé aux ministères d'indiquer les améliorations qu'ils souhaitent voir dans la manière dont les programmes sont évalués à leur ministère. Voici quelques-unes des observations fournies.

Avoir des ressources humaines ou financières qui permettent de réaliser des évaluations plus régulières améliorerait la capacité d'évaluer l'efficacité des programmes et d'adapter les programmes sur une base régulière.

Il serait utile de mettre au point un modèle d'évaluation pour le ministère.

Publier plus souvent les programmes et les résultats des programmes du ministère, y compris l'information sur les évaluations; avoir au ministère un guide à l'intention des gestionnaires sur la réalisation des évaluations des programmes; accorder plus d'importance aux besoins des clients. Idéalement, avoir au ministère un groupe de vérification et d'évaluation interne désigné pourrait fournir un service d'évaluation de grande qualité. Cependant, vu les pressions budgétaires actuelles, cette option n'est pas réalisable.

En principe, chaque programme devrait comporter un volet évaluation. Cela signifie que des buts et des objectifs sont clairement établis, et que des mesures et des indicateurs du rendement particuliers au programme sont recueillis, regroupés, analysés, surveillés et présentés régulièrement et rapidement aux gestionnaires de programmes et aux cadres supérieurs du ministère dans une forme standard. [Traduction.]

6.72 Les ministères ont formulé d'autres observations relatives à l'évaluation des programmes. Par exemple, un ministère résume ainsi les compromis implicites dans toute décision d'affecter des ressources supplémentaires à la fonction d'évaluation des programmes au gouvernement :

> *Un processus d'évaluation plus officiel nécessiterait la réaffectation des ressources actuelles de la prestation de programmes à l'évaluation des programmes. Vu les répercussions pour les clients, il serait difficile de justifier une telle réaffectation.* [Traduction.]

6.73 Plusieurs ministères ont aussi déclaré que, tandis que les ministères s'occupent de la prestation des programmes, au bout du compte, c'est le gouvernement qui décide des programmes qui seront offerts. Voici des observations dans ce sens :

> *De nombreuses décisions concernant les programmes sont fondées sur les modifications apportées par le gouvernement central aux buts et aux objectifs d'un programme.*
>
> *Déterminer si et quand mettre en œuvre les modifications déterminées ou recommandées est généralement la prérogative du gouvernement élu, et non des services publics.*
>
> *Les gouvernements élus décident de la mise en œuvre et du maintien des programmes, tandis que les services publics déterminent leur conception et leur mode de fonctionnement.* [Traduction.]

6.74 Il est sous-entendu ici que les ministères ne décident généralement pas des programmes qui seront fournis ni des objectifs qui seront établis pour ces programmes. Cependant, nous sommes d'avis que les ministères sont en mesure d'influencer ces décisions en fournissant des données d'évaluation exactes et opportunes dont peuvent se servir les gouvernements pour prendre des décisions en matière de programmes. Un ministère a déclaré ceci :

> *Il ne fait aucun doute qu'utiliser au mieux les ressources du secteur public est une préoccupation importante et sans fin, et déterminer les possibilités d'amélioration de*

l'efficacité, de l'efficience et de la qualité est une fonction essentielle des gestionnaires et des employés du secteur public. Il revient aux services publics de fournir aux responsables élus l'information opportune, exacte et complète dont ils ont besoin pour prendre des décisions judicieuses concernant les politiques et les programmes publics. [Traduction.]

Chapitre 7
Autre travail de vérification dans des ministères et des organismes de la Couronne

Contenu

Contexte 159
Étendue 160
Ministère de l'Éducation - Procédures reliées à la feuille de paie dans les districts scolaires 161
Ministère des Services familiaux et communautaires - Système NB Cas 163
Ministère de la Justice - Programme des arrangements préalables d'obsèques 182
Pertes par suite de fraude, de faute ou d'erreur 185

Autre travail de vérification dans des ministères et des organismes de la Couronne

Contexte

7.1 L'Assemblée législative approuve le budget qui établit les plans financiers du gouvernement. Les fonctions confiées à notre bureau exigent que nous vérifiions les résultats réels de ces plans et que nous fassions rapport de nos constatations à l'Assemblée législative.

7.2 Notre travail de vérification englobe des opérations financières dans tous les ministères. Nous vérifions en outre des régimes de retraite et d'autres fonds en fiducie, y compris le Fonds de stabilisation financière.

7.3 Nous vérifions également les sociétés, les conseils, les commissions et autres organismes de la Couronne énumérés ci-dessous.

7.4 Organismes compris dans les comptes publics :

- Algonquin Golf Limited
- Algonquin Properties Limited
- Commission de l'assurance-récolte du Nouveau-Brunswick
- Commission des loteries du Nouveau-Brunswick
- Conseil consultatif de la jeunesse du Nouveau-Brunswick
- Conseil consultatif des aînés du Nouveau-Brunswick
- Conseil consultatif sur la condition de la femme
- Conseil de la recherche et de la productivité du Nouveau-Brunswick
- Conseil du Premier ministre sur la condition des personnes handicapées
- Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick
- Fondation des bibliothèques publiques du Nouveau-Brunswick

- Gestion provinciale Ltée
- NB Agriexport Inc.
- Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick
- Société de développement régional
- Société de développement régional - organisme de service spécial
- Société de Kings Landing
- Société de voirie du Nouveau-Brunswick

7.5 Autres organismes :

- Aide juridique du Nouveau-Brunswick
- Le Centre communautaire Sainte-Anne

Étendue

7.6 Pour nous former une opinion sur les états financiers de la province, nous effectuons un travail de vérification sur les principaux programmes et activités des ministères. Nous vérifions en outre les principaux postes de recettes et un échantillon de dépenses prélevées parmi tous les ministères. Enfin, nous contrôlons par sondages les contrôles entourant les systèmes centralisés.

7.7 Nous adoptons une approche similaire en ce qui a trait à notre travail de vérification des régimes de retraite de la province. Nous cherchons ainsi à nous former une opinion sur les états financiers de chaque régime.

7.8 Étant donné que les objectifs de ce genre de travail de vérification sont limités, il se peut qu'il ne permette pas de repérer les questions qui pourraient être mises au jour au cours d'examens plus exhaustifs ou particuliers. Cependant, ce travail révèle souvent des insuffisances ou des domaines d'intérêt que nous pouvons choisir d'approfondir au cours de notre travail de vérification de plus large portée.

7.9 Nous avons l'habitude de faire rapport de nos constatations aux hauts fonctionnaires des ministères visés et de leur demander de réagir. Si certaines de ces constatations ne sont pas comprises dans le présent rapport, c'est que nous considérons qu'elles ne sont pas suffisamment importantes pour les porter à l'attention de l'Assemblée législative, ou parce qu'attirer l'attention du public sur des faiblesses dans les contrôles comptables avant qu'elles ne soient corrigées pourrait entraîner la perte de biens publics.

7.10 Notre travail dans les organismes de la Couronne sert habituellement à nous permettre de nous former une opinion sur leurs états financiers. Au cours de notre travail, il se peut que nous notions des erreurs dans les documents comptables ou des faiblesses dans les contrôles comptables. Nous portons ces questions à l'attention de l'organisme en formulant des recommandations d'amélioration.

7.11 Le présent chapitre de notre rapport résume les questions ayant trait aux ministères et aux organismes de la Couronne que nous considérons comme importantes pour les députés de l'Assemblée législative.

7.12 Notre examen des questions traitées dans le présent chapitre de notre rapport est conforme aux normes canadiennes de vérification généralement reconnues, y compris les contrôles par sondages et autres procédés que nous avons jugé nécessaires dans les circonstances. Les questions dont il est fait rapport ne devraient pas servir à tirer des conclusions quant à la conformité ou à la non-conformité des questions dont il n'est pas fait rapport.

Ministère de l'Éducation

Procédures reliées à la feuille de paie dans les districts scolaires

Cessation d'emploi

7.13 Dans le cadre de notre vérification des états financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, nous avons vérifié les procédures reliées à la feuille de paie dans les districts scolaires.

7.14 Au cours de notre travail, nous avons constaté que les districts scolaires n'appliquent pas des procédures adéquates au départ d'un employé, surtout dans le cas des enseignants. Les employés demeurent actifs dans le système de paie une fois passée la date réelle de leur cessation d'emploi. Nous avons vu des cas où le personnel avait a eu à redéposer des chèques produits par erreur pour des personnes ayant quitté leur emploi. En conséquence, nous estimons qu'il y a un risque associé au fait de laisser ces personnes à titre d'employés actifs dans le système de paie.

7.15 De plus, les enseignants qui quittent leur emploi au district scolaire à la fin de l'année scolaire continuent à être payés aux deux semaines jusqu'à ce que le solde au prorata qui leur est dû à la cessation d'emploi ait été versé en entier. Selon le manuel de la paie du ministère à l'intention des administrateurs des districts scolaires, les employés doivent être supprimés du système au moment où leur emploi prend fin et recevoir un chèque final à ce moment.

Recommandations

7.16 Nous avons recommandé que le ministère s'assure que les employés soient supprimés du système de paie à la date réelle de la cessation de leur emploi.

7.17 Nous avons aussi recommandé que tout montant dû à un employé au moment de quitter son emploi lui soit versé durant la période de paie au cours de laquelle tombe la date de cessation.

Réponse du ministère

7.18 *Nous communiquerons avec nos districts scolaires concernant cette constatation et les renseignerons sur la procédure appropriée à suivre concernant les employés qui quittent leur emploi. De plus, nous soulignerons l'importance d'adopter une procédure appropriée pour le paiement des enseignants qui quittent leur emploi à la fin de l'année scolaire. Nous réviserons nos procédures reliées à la feuille de paie pour y inclure la méthode à suivre pour la cessation d'emploi et le paiement des enseignants à la fin de l'année scolaire.* [Traduction.]

Documentation dans les dossiers du personnel

7.19 Dans deux des trois districts visés par notre contrôle par sondages, nous avons observé que la documentation versée au dossier des employés occasionnels est insuffisante. Au minimum, on s'attendrait à trouver un document qui autorise l'embauche de la personne sur une base occasionnelle, le taux de rémunération offert pour l'emploi et toute autre condition d'emploi. Cette information ne se trouvait pas toujours au dossier des employés occasionnels.

Recommandation

7.20 Nous avons recommandé que le ministère s'assure que les districts remettent aux employés occasionnels une documentation suffisante précisant les conditions de leur emploi et qu'une copie de cette documentation soit versée au dossier de l'employé.

Réponse du ministère

7.21 *Nous communiquerons avec nos districts scolaires concernant cette question et soulignerons l'importance de verser une documentation appropriée dans les dossiers de tous les employés des districts scolaires.* [Traduction.]

Ministère des Services familiaux et communautaires

Système NB Cas

Contexte

7.22 La présente section de notre rapport décrit les résultats de notre vérification du système NB Cas, qui est le système des paiements d'aide sociale et de gestion de cas du ministère des Services familiaux et communautaires (SFC). Nous avons procédé à une vérification de ce système parce que, à notre avis, il représente une application informatique clé du gouvernement provincial; en effet, il prépare des paiements annuels dont la valeur dépasse 186 millions de dollars. Le plan à long terme de notre bureau prévoit l'examen de tous les systèmes informatiques essentiels du gouvernement provincial qui servent à appuyer notre opinion de vérificateur sur les états financiers de la province.

7.23 Le système NB Cas est un système automatisé de gestion de cas élaboré par Accenture Inc. (anciennement Andersen Consulting) et SFC au milieu des années 1990. Ses principales fonctions comprennent la détermination de l'admissibilité des clients, le calcul des montants versés aux clients et le maintien des antécédents des clients. En 2003, le système NB Cas a géré une moyenne de 27 000 cas représentant environ 50 000 clients et traité plus de 600 000 opérations financières. En mai 2003, SFC et Accenture ont signé un contrat de trois ans en vertu duquel Accenture exploite et maintient le système NB Cas.

7.24 Accenture a une équipe de 18 personnes qui est chargée de l'exploitation du système NB Cas ainsi que de la maintenance et du soutien de l'application. Les deux directions de SFC qui gèrent le système NB Cas sont le Soutien des opérations et le Service de technologie de l'information. La Direction du soutien des opérations est chargée de toutes les questions opérationnelles ayant trait au système NB Cas, par exemple l'établissement des priorités pour les modifications du système et l'approbation des demandes d'accès au système. La Direction du service de technologie de l'information est chargée de surveiller le contrat passé avec Accenture et de s'occuper d'un bureau de dépannage pour le soutien des utilisateurs du système NB Cas.

Étendue

7.25 Dans nos vérifications des applications informatiques, nous avons un objectif général de vérification et suivons une approche normalisée pour atteindre cet objectif.

7.26 Notre objectif général de vérification était le suivant :

Déterminer si nous pouvons nous fier au système NB Cas pour exprimer une opinion sur les états financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2004.

7.27 Notre approche normalisée se divise en deux étapes : l'examen de l'environnement de contrôle informatique et l'examen des contrôles de l'application.

7.28 Durant la première étape, nous examinons et évaluons la suffisance de l'environnement de contrôle informatique sous lequel fonctionne l'application. Pour y parvenir, nous évaluons des contrôles tels que la sécurité du système, les modifications du programme et la continuité des opérations. La vérification interne et son rôle par rapport à l'application informatisée sont également compris dans notre examen.

7.29 Si nous déterminons que l'environnement de contrôle est adéquat, nous passons à la deuxième étape de notre vérification, au cours de laquelle nous examinons les contrôles particuliers à l'application. Pour ce faire, nous documentons le système, nous déterminons les contrôles clés du système qui contribuent à garantir que les transactions sont complètes, exactes et autorisées, et nous décidons si ces contrôles sont suffisamment efficaces pour que nous puissions nous y fier dans notre travail sur les états financiers.

Résumé des résultats

7.30 Vu nos conclusions positives sur l'environnement de contrôle informatique et les contrôles de l'application ainsi que les résultats du contrôle par sondages des transactions, nous concluons que nous pouvons nous fier au système NB Cas pour exprimer une opinion sur les états financiers de la province de l'exercice terminé le 31 mars 2004. Nous avons toutefois formulé un certain nombre d'observations et de de recommandations.

Étape 1 : L'environnement de contrôle informatique

7.31 Durant notre vérification de l'environnement de contrôle informatique du système NB Cas, nous avons examiné les directives et les procédures ayant trait aux aspects suivants :

- accès aux programmes et aux données,
- contrôles relatifs aux modifications du programme, planification de la continuité des opérations,
- sensibilisation à la sécurité et administration de la sécurité,
- sécurité physique et contrôles environnementaux.

Conclusion sur l'environnement de contrôle

7.32 À la lumière de notre examen, nous sommes d'avis que l'environnement de contrôle informatique du système NB Cas est suffisant pour appuyer le fonctionnement du système NB Cas. Nous avons relevé un certain nombre d'aspects qui nécessiteraient des améliorations. Ces aspects sont traités dans les observations et les recommandations qui suivent.

Accès aux programmes et aux données

7.33 Comme nous l'avons mentionné, Accenture est chargé de l'exploitation et de la maintenance du système NB Cas. Pour s'acquitter de ces fonctions, Accenture doit avoir accès au système d'exploitation Unix, qui supporte le système NB Cas. Nous avons relevé un certain nombre de points ayant trait à l'environnement du système d'exploitation.

7.34 Dans la section sur l'accès des utilisateurs au système NB Cas, nous abordons des points relevés dans les procédures suivies par SFC pour contrôler l'accès au système NB Cas.

Système d'exploitation Unix

7.35 Bien que nous n'ayons pas effectué un examen en profondeur du système d'exploitation Unix, nous avons noté un certain nombre de pratiques qui ne sont généralement pas considérées comme de « bonnes » procédures de sécurité.

7.36 Nous pensons que le ministère devrait effectuer une évaluation des menaces/risques du système NB Cas. Une telle évaluation déterminerait toutes les menaces potentielles visant le système, le risque qu'elles se concrétisent et comment le ministère prévoit gérer les menaces.

Accès des utilisateurs au système NB Cas

Approbation des demandes d'accès

7.37 Aucune méthode officielle n'existe pour approuver les demandes d'accès des utilisateurs au système NB Cas. Or, une telle méthode contribuerait à faire en sorte que tous les utilisateurs sont effectivement autorisés à utiliser le système. Grâce à nos discussions avec le ministère, nous avons appris qu'un certain nombre de modalités officieuses sont appliquées à l'heure actuelle.

Conformité aux normes gouvernementales

7.38 En mars 2003, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a publié des normes sur les mots de passe pour les comptes d'utilisateur, normes qui décrivent les mesures de sécurité de base entourant tous les comptes d'utilisateur. Le système NB Cas a bénéficié d'une exemption de droit acquis à ces normes. Cependant, cette exemption ne dispense pas le ministère de son obligation d'avoir en place des mesures de sécurité pour le système. Au cours

de notre vérification, nous avons noté que le système NB Cas suit certaines des exigences énoncées dans les normes, comme le masquage des mots de passe et les délais d'inactivité, mais nous avons aussi observé que plusieurs autres exigences ne sont pas respectées. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons des exemples de non-respect des normes gouvernementales par le système NB Cas.

- Le système NB Cas ne désactive pas automatiquement les comptes après 90 jours d'inactivité. Nous avons trouvé environ 180 comptes d'utilisateur qui n'avaient pas eu accès au système NB Cas dans les 90 derniers jours. En fait, 17 utilisateurs n'avaient pas ouvert de session sur le système au cours des cinq dernières années, tandis que 43 utilisateurs n'étaient jamais entrés dans le système. Le fait de ne pas désactiver les comptes inactifs augmente le risque que des personnes non autorisées aient accès au système. Le ministère devrait modifier le système de façon à ajouter l'exécution d'une telle fonction, ou il devrait faire un examen manuel des comptes inactifs et les désactiver lorsqu'il y a lieu.

  Nous avons le plaisir de signaler que le ministère a pris des mesures pour repérer et désactiver les comptes inactifs.

- Le système NB Cas n'exige pas l'inclusion de caractères spéciaux dans les mots de passe, ni que les utilisateurs changent leur mot de passe aux 60 jours. En augmentant la complexité des mots de passe et en les changeant fréquemment, on réduit le risque d'accès non autorisé au système. Le ministère devrait modifier le système de façon à le rendre conforme aux normes gouvernementales, ou il devrait établir d'autres procédures pour renforcer la sécurité.

- Il se peut que les utilisateurs du système NB Cas reçoivent plus que les privilèges minimums associés au système dont ils ont besoin pour faire leur travail. Aucun document n'est communiqué au personnel de SFC pour décrire les grandes lignes des privilèges associés au système de chaque poste. Lorsque des utilisateurs reçoivent plus de privilèges que ceux dont ils ont besoin pour remplir leurs tâches, le risque de transactions non autorisées dans le système s'accroît.

Recommandations

7.39 Nous avons recommandé que le ministère effectue une évaluation des menaces/risques en rapport avec l'application du système NB Cas. Une telle évaluation déterminerait toutes les menaces potentielles visant le système et aiderait le ministère à gérer ces risques.

7.40 Nous avons recommandé que le ministère établisse un processus officiel pour l'approbation des demandes d'accès des nouveaux utilisateurs au système NB Cas. Ce processus devrait désigner les personnes qui sont chargées d'approuver les demandes d'accès aux utilisateurs.

7.41 Nous avons recommandé que le ministère modifie le système NB Cas de façon à ce que les comptes d'utilisateur soient automatiquement désactivés après 90 jours d'inactivité ou qu'il mette au point un processus manuel pour l'exécution de cette fonction.

7.42 Nous avons recommandé que le ministère modifie le système NB Cas afin de le rendre conforme aux exigences de base du gouvernement en matière de sécurité pour les mots de passe. Si la modification du système n'est pas faisable, alors le ministère devrait établir d'autres procédures visant à renforcer la sécurité.

7.43 Nous avons recommandé que le ministère remette à toutes les personnes chargées de déterminer l'accès au système un document qui donne les grandes lignes des privilèges associés à chaque poste. Ces personnes devraient recevoir l'ordre d'accorder l'accès minimum dont les utilisateurs ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches.

Contrôles sur les modifications du programme

7.44 Des modifications de programme doivent être apportées aux systèmes d'information pour répondre aux besoins des utilisateurs. Un contrôle adéquat des modifications de programme fait en sorte que seules les modifications autorisées et mises à l'essai sont apportées. Les deux genres de modifications de programme qui sont généralement apportés à un système sont des modifications prévues et des modifications d'urgence.

7.45 Pour ce qui est du système NB Cas, les modifications prévues sont apportées au moyen de la mise en service de versions. Selon cette méthode, un certain nombre de modifications sont

regroupées, puis mises en service en même temps. D'habitude, SFC met trois ou quatre versions en œuvre par année. Pour les modifications qui doivent être apportées immédiatement, le code du programme est modifié ou les données sont corrigées, selon la situation. Les modifications d'urgence sont relativement risquées et nécessitent donc des procédures de contrôle rigoureuses pour veiller à ce que seules les modifications et les corrections de données autorisées aient lieu.

7.46 Nous avons examiné le processus de contrôle des modifications d'urgence (correction de données) et des nouvelles versions du système. D'après notre examen, nous sommes d'avis que des procédures de contrôle adéquates sont en vigueur en rapport avec les modifications d'urgence.

7.47 Nous avons examiné les procédures entourant la version mise en service en novembre 2003 et constaté que toutes les modifications de programme contenues dans la version avaient été autorisées au préalable par SFC, mises à l'essai par Accenture et SFC et approuvées aux fins de production par SFC.

Planification de la continuité des opérations

7.48 Un plan de continuité des opérations décrit la procédure à suivre et les ressources nécessaires pour assurer le maintien de l'exploitation du système en cas d'interruption ou de catastrophe. La planification de la continuité des opérations comprend des éléments tels que l'analyse des répercussions sur les opérations, des procédures en cas d'urgence et un plan de reprise des activités informatiques.

7.49 SFC n'a pas officialisé de nombreux éléments d'un plan de continuité des opérations, dont les suivants :

- déterminer et documenter le temps d'arrêt maximum acceptable du système NB Cas (élément d'une analyse des répercussions sur les opérations);
- consigner une procédure de sauvegarde et une liste des personnes-ressources pour le ministère (élément d'une procédure en cas d'urgence);
- affecter les responsabilités en cas de catastrophe (élément d'une procédure en cas d'urgence).

7.50 Nous avons constaté que SFC a un plan détaillé de reprise des activités informatiques pour le système NB Cas. Accenture met le plan à jour chaque fois que des modifications sont apportées à

l'infrastructure ou au matériel du système NB Cas. Chaque année, une partie du plan est mise à l'essai lors du transfert normal de l'information du serveur du système NB Cas au serveur de formation.

7.51 En l'absence d'un plan complet de continuité des opérations, il se pourrait que le ministère soit incapable de traiter les paiements d'aide sociale en cas d'interruption ou de catastrophe. Le ministère devrait évaluer ce risque et ses répercussions pour le public. Des plans de gestion de ces risques devraient être élaborés au besoin.

Recommandation

7.52 SFC devrait élaborer et documenter un plan détaillé de continuité des opérations pour s'assurer que, en cas d'interruption ou de catastrophe, les clients de l'aide sociale ne sont pas trop lourdement touchés. Le plan de continuité des opérations devrait être examiné et mis à l'essai chaque fois que des modifications sont apportées au système NB Cas.

Services de vérification

7.53 L'unité des Services de vérification est chargée de mesurer et d'évaluer les systèmes de contrôle interne. Le travail de deux sections de l'unité, soit l'échantillonnage des cas et la révision des dossiers par téléphone, représente les contrôles de détection du programme d'aide sociale. La section de l'échantillonnage des cas est chargée de surveiller le maintien de l'admissibilité des clients de l'aide sociale, tandis que la section de la révision des dossiers par téléphone est un complément à la gestion de cas et sert à confirmer les renseignements concernant les clients. Ces sections font rapport de leur travail à un comité de vérification et d'évaluation composé de 10 membres, dont le sous-ministre et trois sous-ministres adjoints. Le comité agit à titre d'entité décisionnaire et assure un leadership et un soutien aux Services de vérification.

7.54 Nous avons examiné le travail et les constatations des sections de l'échantillonnage des cas et de la révision des dossiers par téléphone afin de déterminer si nous pouvions nous fier à leur travail pour établir notre opinion du vérificateur. Nous avons évalué des facteurs tels que l'étendue, les connaissances, les compétences et la diligence raisonnable des sections de l'échantillonnage des cas et de la révision des dossiers par téléphone. Nous avons également contrôlé par sondages deux projets de la section de l'échantillonnage des cas et un projet de la section de la révision des dossiers par téléphone. Tandis que nous avons conclu que nous pouvons nous fier à leur travail pour nos besoins, nous avons observé des aspects qui pourraient être améliorés.

Section de l'échantillonnage des cas

7.55 Chaque année, la section de l'échantillonnage des cas prélève des échantillons statistiques des paiements d'aide sociale. Les échantillons sont divisés en deux groupes : le groupe cible et le groupe de base. Le groupe cible représente les clients qui ont le potentiel d'atteindre l'autosuffisance dans un proche avenir. Le groupe de base représente des clients dont il est moins probable qu'ils deviennent autosuffisants et qui nécessiteront vraisemblablement une aide de plus longue durée.

7.56 La section de l'échantillonnage des cas contrôle par sondage chaque année le maintien de l'admissibilité d'environ 1 600 clients. Pour chaque région, la section examine les données d'un mois et fait un contrôle par sondages sur un échantillon d'environ 145 clients. Toutes les erreurs sont fournies aux gestionnaires de cas aux fins d'examen et de correction. Les erreurs sont extrapolées à la population mensuelle. Une estimation du montant des paiements inadmissibles et du taux d'erreurs attendu pour le mois est produite. La section de l'échantillonnage des cas compare le taux d'erreurs au taux d'erreur tolérable de 2 % établi par le ministère.

Le taux d'erreurs projeté excède le niveau tolérable établi par le ministère

7.57 Pour les quatre derniers exercices, le taux d'erreurs projeté moyen pour toutes régions a excédé le taux de 2 % établi par le ministère. Par exemple, le taux d'erreurs projeté moyen en 2003 était de 4,68 %. Bien que la section de l'échantillonnage des cas ait calculé un taux d'erreurs dépassant 2 % dans toutes les régions, nous n'avons rien vu qui montre que le comité de vérification et d'évaluation ait tenté de déterminer la cause du problème ou de dresser un plan pour tenter de réduire la quantité d'erreurs.

7.58 Pour estimer le montant annuel des paiements inadmissibles versés par SFC, nous avons extrapolé le taux d'erreurs mensuel moyen à la population annuelle. Bien que cette approche ne soit pas statistiquement correcte et suppose que la quantité d'erreurs soit du même ordre d'un mois à l'autre, nous pensons qu'il s'agit d'une approximation raisonnable. Prenant un taux d'erreurs moyen de 4,68 % et une population annuelle recevant 173 millions de dollars, nous estimons que le montant des erreurs s'élève à environ 8,1 millions de dollars. Le montant d'erreurs tolérable selon le taux d'erreurs tolérable de 2 % du ministère serait de 3,5 millions.

La section de l'échantillonnage des cas n'emploie pas une approche axée sur le risque pour établir les échantillons

7.59 La section de l'échantillonnage des cas n'emploie pas une approche axée sur le risque pour établir ses échantillons statistiques. Une telle approche permettrait à la section de centrer ses ressources limitées sur les domaines où des erreurs sont le plus susceptibles de se produire. Pour déterminer les domaines de risque ou les tendances, la section de l'échantillonnage des cas devrait analyser ses rapports antérieurs. Nous avons examiné les rapports des cinq dernières années de la section et fourni les résultats aux Services de vérification. Nous avons noté les points suivants :

- Le taux d'erreurs du groupe de base s'est plus amélioré que le taux d'erreurs du groupe cible. Par exemple, le taux d'erreurs du groupe de base est passé de 10,82 % à 4,19 %, tandis que le taux d'erreurs du groupe cible est passé de 13,92 % à 9,25 %. Malgré ces résultats, la section de l'échantillonnage des cas n'a pas modifié sa méthode de sélection des échantillons.

- En moyenne, les régions qui comprennent une grande ville présentent des taux d'erreurs plus élevés que les régions qui englobent des villes plus petites. Ainsi, le taux d'erreurs moyen total était de 11,10 % pour les régions de Saint John, de Moncton et de Fredericton, tandis que le taux d'erreurs moyen total était de 8,83 % pour les cinq autres régions. En moyenne, la taille des échantillons de la section de l'échantillonnage des cas est la même pour chaque région.

Les Services de vérification n'utilisent pas les résultats du travail des enquêteurs régionaux

7.60 Les Services de vérification n'utilisent pas le travail des enquêteurs régionaux dans la planification du travail de l'unité. Les enquêteurs régionaux font enquête sur les clients à la suite de plaintes. Nous avons analysé les résultats détaillés des enquêteurs régionaux et constaté que le programme d'aide temporaire présente le pourcentage d'erreur le plus élevé. À notre avis, l'unité des Services de vérification devrait prendre cette information en compte dans la planification de son travail de vérification annuel afin de se concentrer sur les programmes qui présentent les risques les plus grands.

La section de l'échantillonnage des cas ne vérifie pas les paiements et les paiements en trop versés aux clients

7.61 La section de l'échantillonnage des cas ne vérifie pas le calcul des paiements et des paiements en trop versés aux clients dans le cadre de son contrôle par sondages. Étant donné la mise à niveau continuelle du système et la capacité des utilisateurs d'outrepasser les montants calculés par le système, la vérification de ces montants par la section de l'échantillonnage des cas

contribuerait à assurer l'exactitude de l'aide versée aux clients. Dans notre contrôle par sondages, nous avons relevé un cas où un paiement en trop avait été trouvé par la section de l'échantillonnage, mais établi incorrectement par le gestionnaire de cas. La section de l'échantillonnage des cas n'a pas découvert cette erreur.

7.62 À la suite de son examen du programme de sécurité du revenu en 2000, le Bureau du contrôleur avait aussi recommandé que la section de l'échantillonnage des cas s'assure de l'exactitude des montants payés aux clients.

Le ministère ne met pas en œuvre les recommandations de la section de l'échantillonnage des cas

7.63 Nous sommes d'avis que le ministère ne met pas correctement en œuvre les recommandations de la section de l'échantillonnage des cas. Par exemple, au cours des trois derniers examens, la section a constaté qu'une région ne respectait pas toujours les directives, les procédures et les mesures législatives de SFC (p. ex., directive sur les paiements aux tiers). Bien que la section ait discuté de ces constatations avec le directeur régional, le fait que le même problème ait été constaté au cours des trois derniers examens montre qu'il n'a pas été corrigé.

7.64 Nos discussions nous ont permis d'apprendre que le comité de vérification et d'évaluation ne reçoit pas les recommandations de la section de l'échantillonnage des cas. Cette information devrait être fournie au comité afin qu'il soit au courant des problèmes et que des mesures soient prises pour mettre les recommandations en œuvre. Cela permettrait aussi au comité de procéder à des analyses de haut niveau des problèmes et des tendances.

Section de la révision des dossiers par téléphone

7.65 Chaque année, la section de la révision des dossiers par téléphone communique par téléphone avec certains groupes de clients de l'aide sociale pour confirmer les renseignements concernant les clients. Voici des exemples de groupes visés par les examens de la section : personnes à charge âgées de 18 ans ou plus, et parents célibataires âgés de 25 à 30 ans sans revenus gagnés. La section de la révision des dossiers par téléphone examine entre deux et quatre groupes de clients par année. Les résultats de ce travail sont communiqués au comité de vérification et d'évaluation. En une année, la section a repéré 91 paiements en trop dans un groupe de 2 675 et déterminé des économies nettes mensuelles totales de 119 762 $. Nous avons constaté que les résultats de la section ne sont pas comparés aux résultats obtenus par la section de

l'échantillonnage des cas pour déterminer les secteurs de risque et les tendances.

Recommandations

7.66 Nous avons recommandé que le ministère examine annuellement le taux d'erreurs de la population estimé par la section de l'échantillonnage des cas. Si le taux d'erreurs excède le taux d'erreurs tolérable du ministère, celui-ci devrait mettre en œuvre d'autres procédures pour ramener le taux d'erreurs au niveau tolérable.

7.67 Nous avons recommandé que la section de l'échantillonnage des cas adopte une approche axée sur le risque pour établir son échantillon de vérification. Il s'agirait notamment d'analyser les tendances des rapports des exercices antérieurs ainsi que le travail des enquêteurs régionaux et de la section de la révision des dossiers par téléphone afin d'identifier les secteurs de risque les plus élevés dans la population.

7.68 Nous avons recommandé que la section de l'échantillonnage des cas des Services de vérification intègre la vérification du calcul des paiements et des paiements en trop aux clients à ses contrôles par sondages habituels.

7.69 Nous avons recommandé que le comité de vérification et d'évaluation reçoive toutes les recommandations formulées par les Services de vérification.

7.70 Nous avons recommandé que le comité de vérification et d'évaluation s'assure que des mesures appropriées sont prises pour donner suite aux recommandations de la section de l'échantillonnage des cas.

Étape II : Les contrôles de l'application

7.71 Pour qu'un système de paiements de l'aide sociale soit efficace, nous avons déterminé que les cinq risques suivants doivent être contrôlés :

- Gonflement des paiements de l'aide sociale en raison de clients inadmissibles.
- Gonflement des paiements de l'aide sociale en raison de prestations inadmissibles.
- Erreurs dans les calculs des paiements d'aide.
- Recouvrement incorrect des paiements en trop.
- Les clients ne reçoivent pas toutes leurs prestations chaque mois et les paiements de chaque mois ne sont pas inscrits.

7.72 Dans les sections qui suivent, nous discutons de chacun de ces risques, déterminons les contrôles en place qui contribuent à la gestion des risques et recommandons des changements qui amélioreront l'efficacité des contrôles.

7.73 Étant donné la nature du système, il est difficile d'établir l'admissibilité continue d'un client, et cela constitue le secteur où les risques sont les plus élevés. Une fois que les clients reçoivent de l'aide, il leur revient d'informer le ministère des changements qui se produisent dans leur situation. Souvent, les clients ne fournissent pas cette information pour différentes raisons. En conséquence, le ministère doit mettre des contrôles de détection en œuvre pour repérer les clients qui ne sont plus admissibles à de l'aide. Le bon fonctionnement de ces contrôles de détection est essentiel dans le maintien de l'admissibilité des clients.

Conclusion sur les contrôles de l'application

7.74 Sur la base de notre examen, nous sommes d'avis que les contrôles de l'application du système NB Cas sont suffisants pour nous assurer que les transactions sont complètes, exactes et autorisées. Nous croyons que nous pouvons nous fier à ces contrôles, combinés au contrôle par sondages des transactions, pour notre opinion du vérificateur sur les états financiers de la province.

Risque que les paiements d'aide soient gonflés par des clients inadmissibles

7.75 Nous avons examiné les principaux contrôles qui contribuent à garantir que les paiements d'aide ne sont pas gonflés par des clients inadmissibles. Nous avons déterminé que les contrôles suivants étaient en place et qu'ils fonctionnaient bien pour l'exercice 2004.

- Le système NB Cas détermine correctement l'admissibilité des clients. Ce contrôle contribue à garantir que seuls les clients valides sont payés par le système.
- Les chèques d'aide qui ne sont pas encaissés font l'objet d'un contrôle. Ce contrôle contribue à garantir que seuls les clients admissibles reçoivent des chèques.
- Les fonctions de préparation des chèques et de signature des chèques sont séparées. Ce contrôle contribue à garantir que seuls des chèques autorisés sont produits.
- Les documents au dossier prouvent l'existence et justifient l'admissibilité des clients. Ce contrôle contribue à garantir que seuls les clients autorisés sont payés.

7.76 Les contrôles qui suivent étaient en place pour l'exercice 2004, mais ils nécessitent des améliorations. Les premiers quatre

contrôles détectent les cas où la situation des clients a changé. Nous estimons que ces quatre contrôles sont essentiels pour confirmer le maintien de l'admissibilité des clients de l'aide sociale.

- Les Services de vérification vérifient régulièrement (au moins annuellement) les paiements d'aide (comme il est indiqué dans la section précédente sur les Services de vérification).
- Les données du système NB Cas et les données des tiers font l'objet de renvois croisés, et tout écart est examiné de plus près.
- Les enquêteurs régionaux donnent suite aux plaintes et aux demandes internes.
- Des examens des clients sont effectués régulièrement.
- Le système valide les numéros d'assurance-maladie et d'assurance sociale.

Les données du système NB Cas et les données des tiers font l'objet de renvois croisés, et tout écart est examiné de plus près

7.77 Il n'est pas toujours donné suite en temps opportun aux écarts entre les données du système NB Cas et les données des tiers. Notre vérification a révélé qu'un nombre important d'écarts entre le système NB Cas, les données de l'assurance-emploi et les données du Régime des pensions du Canada n'avait pas été examiné. Les gestionnaires de cas sont chargés de suivre les écarts relatifs aux données de l'assurance-emploi et aux données du Régime des pensions du Canada.

Recommandation

7.78 Nous avons recommandé que le ministère continue d'effectuer des renvois croisés des données des tiers et qu'il s'assure que tous les écarts font l'objet d'un suivi approprié.

Les enquêteurs régionaux donnent suite aux plaintes et aux demandes internes

7.79 SFC a quelque 17 enquêteurs régionaux qui font enquête sur les cas où l'admissibilité est incertaine. Ces cas sont signalés par les gestionnaires de cas, le public, les évaluateurs des besoins ou les étudiants occupant un emploi d'été. On s'attend des enquêteurs à ce qu'ils examinent entre 28 et 32 cas par mois.

7.80 Au cours de notre vérification, nous avons parlé avec deux enquêteurs régionaux et analysé les rapports d'enquête. Nous avons fait les observations suivantes :

- Nous avons observé un certain nombre d'incohérences régionales qui nécessitent des explications plus détaillées du ministère. Par exemple, les différences parmi les régions sont très marquées pour ce qui est des pourcentages de suivi.
- Le nombre de cas examinés par les enquêteurs régionaux est moindre que prévu.

Recommandations

7.81 Nous avons recommandé que le ministère obtienne des explications pour les incohérences que nous avons observées parmi les régions.

7.82 Nous avons recommandé que le ministère surveille les enquêteurs régionaux à partir du bureau central pour s'assurer que leur charge de travail est répartie convenablement et que le suivi est effectué en temps opportun.

Des examens des clients sont effectués régulièrement

7.83 La directive de SFC exige que les cas d'aide sociale fassent l'objet d'examens réguliers. Au cours de l'examen d'un cas, un employé de SFC rencontre le client pour mettre les renseignements de son dossier à jour et confirmer que le client est toujours admissible à de l'aide. La plupart des clients doivent faire l'objet d'un examen de cas aux 12 mois.

7.84 Notre contrôle par sondages de 26 000 dossiers a révélé qu'un petit nombre (124) d'examens de cas était en retard d'au moins un an.

7.85 Nous avons aussi analysé le contrôle par sondages effectué par la section de l'échantillonnage des cas des Services de vérification pour 2002-2003 et constaté que 6,8 % des erreurs financières ont trait à des clients dont le cas n'avait pas fait l'objet d'un examen dans les délais prévus par la directive.

7.86 Nous avons relevé des éléments qui prouvent que SFC était au courant des examens de cas en retard et qu'il a mis des procédures en œuvre dans le but de faire ces examens au plus tard à la fin de l'été de 2004.

Recommandation

7.87 Nous avons recommandé que le ministère s'assure que tous les examens de cas sont effectués dans les délais prévus par la directive.

Le système valide les numéros d'assurance-maladie et d'assurance sociale

7.88 La directive de SFC exige que les clients de l'aide sociale fournissent des renseignements précis au ministère dans les quatre mois suivant leur inscription dans le système d'aide sociale. Si les renseignements ne sont pas fournis, le système NB Cas met automatiquement fin au cas. Les renseignements qui suivent doivent être fournis dans les quatre mois suivant l'inscription du client dans le système d'aide sociale.

- une carte d'assurance sociale et une carte d'assurance-maladie pour chaque client adulte;
- une carte d'assurance-maladie et un certificat de naissance pour chaque enfant âgé de moins de 16 ans.

7.89 Nous avons trouvé des exemples de clients qui étaient encore dans le système après quatre mois alors qu'ils n'avaient pas fourni les renseignements exigés.

Recommandations

7.90 Nous avons recommandé que le ministère détermine pourquoi le système n'a pas mis fin aux clients qui recevaient de l'aide sociale depuis plus de quatre mois, mais dont le numéro d'assurance sociale ou d'assurance-maladie manquait. S'il y a des exceptions à la directive, la directive devrait alors être modifiée pour consigner les exceptions.

7.91 Nous avons recommandé que le ministère identifie tous les clients inscrits dans le système NB Cas pour qui un numéro d'assurance sociale ou d'assurance-maladie n'était pas consigné et qu'il s'assure que ces clients respectent la directive du ministère.

Risque que les paiements d'aide soient gonflés par des prestations inadmissibles

7.92 Nous avons examiné les principaux contrôles qui contribuent à garantir que les paiements d'aide ne sont pas gonflés par des prestations inadmissibles. Nous avons déterminé que les contrôles suivants étaient en place et qu'ils fonctionnaient bien pour l'exercice 2004.

- Le système NB Cas détermine correctement le montant des prestations. Ce contrôle contribue à garantir que les clients sont admissibles aux prestations versées.
- Les exceptions et les paiements inhabituels sont examinés. Ce contrôle contribue à garantir que les montants des paiements sont approuvés et corrects.
- Les gestionnaires de cas et les évaluateurs des besoins reçoivent et approuvent les documents justificatifs. Ce contrôle contribue à garantir que les montants des prestations sont exacts.
- Il y a une piste de vérification qui relie les transactions du système aux utilisateurs du système. Ce contrôle contribue à garantir que seuls les changements autorisés sont apportés aux données sur les clients.
- Le système vérifie et modifie l'information avant de l'accepter. Ce contrôle contribue à garantir que seules des données autorisées et exactes sont entrées dans le système.

7.93 Les contrôles qui suivent étaient en place pour l'exercice 2004, mais ils nécessitent des améliorations.

- Les gestionnaires de cas et les évaluateurs des besoins connaissent les directives et les mesures législatives.
- Les Services de vérification vérifient régulièrement (au moins annuellement) les paiements d'aide (mentionné précédemment).
- Les enquêteurs régionaux donnent suite aux plaintes et aux demandes internes (mentionné précédemment).
- Des examens des clients sont effectués régulièrement (mentionné précédemment).

Les gestionnaires de cas et les évaluateurs des besoins connaissent les directives et les mesures législatives

7.94 De nombreuses directives sont associées au système NB Cas. L'application uniforme et exacte de ces directives est nécessaire pour assurer le traitement équitable de tous les clients. Pour ce faire, les utilisateurs du système NB Cas doivent être en mesure de consulter rapidement et facilement les informations les plus à jour sur les directives. L'outil de recherche dont ils se servent est l'aide en ligne. L'aide en ligne est intégrée au système NB Cas; elle est accessible en anglais et en français et est mise à jour régulièrement par le ministère.

7.95 Nous avons parlé avec 11 utilisateurs du système NB Cas afin de déterminer l'utilité et l'exactitude de l'aide en ligne. Huit des utilisateurs ont exprimé des préoccupations relatives à l'outil d'aide en ligne. La plainte la plus courante est que cet outil est difficile à utiliser et exige beaucoup de temps. Les utilisateurs ont déclaré que la recherche de directives peut prendre des heures, car l'information peut être cherchée de différentes façons, et chaque façon peut produire des résultats différents. Les utilisateurs ont noté qu'il leur arrive souvent d'imprimer les directives et d'en conserver une copie sur leur bureau. Cette pratique accroît le risque que les utilisateurs s'appuient sur des directives qui ne sont plus à jour.

Recommandation

7.96 Nous avons recommandé que le ministère examine l'aide en ligne pour déterminer si elle peut être modifiée de manière à ce que les utilisateurs puissent trouver l'information plus rapidement et plus facilement. Si cela n'est pas possible, le ministère devrait offrir aux utilisateurs une formation sur l'utilisation efficace et efficiente de l'aide en ligne.

Risque d'erreurs dans les calculs des paiements d'aide

7.97 Nous avons examiné les principaux contrôles qui contribuent à garantir qu'il n'y a pas d'erreurs dans les paiements d'aide. Nous

avons déterminé que les contrôles suivants étaient en place et qu'ils fonctionnaient bien pour l'exercice 2004.

- Le système NB Cas calcule les paiements d'aide correctement. Ce contrôle contribue à garantir que les paiements aux clients sont exacts.
- Les modifications du système sont approuvées et justifiées par de la documentation. Ce contrôle contribue à garantir que seules des modifications autorisées et exactes sont apportées au système.
- Il est donné suite aux demandes de renseignements par les clients. Ce contrôle contribue à garantir que les paiements versés aux clients sont autorisés et exacts.
- Les gestionnaires de cas et les évaluateurs des besoins reçoivent et approuvent les documents justificatifs (mentionné précédemment).
- Les exceptions et les paiements inhabituels sont examinés (mentionné précédemment).
- Le système vérifie et modifie l'information avant de l'accepter (mentionné précédemment).

7.98 Les contrôles qui suivent étaient en place pour l'exercice 2004, mais ils nécessitent des améliorations.

- Une formation est donnée aux utilisateurs du système NB Cas.
- Les Services de vérification vérifient régulièrement (au moins annuellement) les paiements d'aide (mentionné précédemment).
- Les enquêteurs régionaux donnent suite aux plaintes et aux demandes internes (mentionné précédemment).
- Des examens des clients sont effectués régulièrement (mentionné précédemment).

Une formation est donnée aux utilisateurs du système NB Cas

7.99 SFC n'a pas de programme de formation officiel à l'intention des nouveaux utilisateurs du système NB Cas; chaque région opte pour sa propre méthode de formation. L'exhaustivité de la formation des utilisateurs varie d'une région à l'autre parce que le ministère n'a pas établi de normes de formation. Pour traiter les paiements d'aide sociale correctement, les gestionnaires de cas doivent apprendre à la fois le fonctionnement du système NB Cas et les directives du ministère associées au système.

Recommandation

7.100 Nous avons recommandé que SFC élabore des exigences de formation minimales à l'intention de tous les nouveaux

utilisateurs du système NB Cas. Ces exigences de formation devraient être axées sur le système et sur les directives.

Risque de recouvrement incorrect des paiements en trop

7.101 Nous avons examiné les principaux contrôles qui contribuent à garantir que le recouvrement des paiements en trop a lieu correctement. Nous avons déterminé que les contrôles qui suivent étaient en place et qu'ils fonctionnaient bien pour l'exercice 2004.

- Le système calcule automatiquement les déductions pour les paiements en trop. Ce contrôle contribue à garantir que les paiements des clients sont réduits d'un montant approprié si un paiement en trop a été établi.
- Les talons de chèque fournissent aux clients des détails sur les prestations et les déductions pour les paiements en trop. Ce contrôle fait qu'un tiers peut vérifier l'exactitude des déductions.
- Il est donné suite aux demandes de renseignements par les clients (mentionné précédemment).

7.102 Les contrôles qui suivent étaient en place pour l'exercice 2004, mais ils nécessitent des améliorations.

- Le système calcule correctement le montant des paiements en trop.
- Une formation est donnée aux utilisateurs du système NB Cas (mentionné précédemment).

Le système calcule correctement le montant des paiements en trop

7.103 Le système NB Cas calcule automatiquement le montant des paiements en trop. Dans nos discussions avec le personnel de SFC, plusieurs personnes ont exprimé des préoccupations concernant la fonction de calcul automatique des paiements en trop. Elles ont observé des cas où, à leur avis, les paiements en trop avaient été mal calculés, et ils trouvent difficile de corriger les paiements en trop une fois qu'ils sont établis.

Recommandation

7.104 Nous avons recommandé que le ministère modifie le système NB Cas pour faciliter aux utilisateurs du système l'examen, le suivi et la vérification des montants des paiements en trop.

Risques que les clients ne reçoivent pas toutes leurs prestations chaque mois et les paiements de chaque mois ne sont pas inscrits

7.105 Nous avons examiné les principaux contrôles qui contribuent à garantir que les clients reçoivent toutes leurs prestations chaque mois et que les paiements de chaque mois sont inscrits. Nous avons déterminé que les contrôles qui suivent étaient en place et qu'ils fonctionnaient bien pour l'exercice 2004.

- Le total des paiements d'aide et le montant inscrit au grand livre sont rapprochés. Ce contrôle contribue à garantir que les dépenses inscrites au grand livre sont complètes et exactes.
- Il est donné suite aux demandes de renseignements par les clients (mentionné précédemment).
- Les gestionnaires de cas et les évaluateurs des besoins reçoivent et approuvent les documents justificatifs (mentionné précédemment).
- Les talons de chèque fournissent aux clients des détails sur les prestations et les déductions pour les paiements en trop (mentionné précédemment).

7.106 Les contrôles qui suivent étaient en place pour l'exercice 2004, mais ils nécessitent des améliorations.

- Les Services de vérification vérifient régulièrement (au moins annuellement) les paiements d'aide (mentionné précédemment).
- Une formation est donnée aux utilisateurs du système NB Cas (mentionné précédemment).

Autres observations

Délégation de pouvoirs

7.107 Au cours de notre travail, nous avons observé un certain nombre d'exceptions aux directives qui avaient été « approuvées par le ministre ». Nous n'avons vu aucune preuve de l'approbation écrite du ministre autorisant les paiements en question. Nous avons examiné les mesures législatives du ministère afin de déterminer qui est autorisé à approuver tous les paiements (pas seulement les exceptions) et à représenter le ministre. La *Loi sur la sécurité du revenu familial* définit le ministre comme étant « le ministre des Services familiaux et communautaires et s'entend également des personnes désignées par le Ministre pour le représenter ». Nous n'avons rien vu qui prouve que le ministre a explicitement désigné des personnes au ministère pour le représenter. À notre avis, cette délégation de pouvoirs devrait être officiellement documentée de façon à respecter la loi et à protéger les personnes qui représentent le ministre.

Recommandation

7.108 Nous avons recommandé que la délégation de pouvoirs du ministre soit officiellement documentée.

Réponse du ministère

7.109 Le ministère a bien réagi à notre rapport et a exprimé son accord avec la plupart de nos recommandations.

Ministère de la Justice

Programme des arrangements préalables d'obsèques

7.110 La Direction des affaires à la consommation du ministère de la Justice est chargée de l'administration du programme des arrangements préalables d'obsèques.

Contexte

7.111 Le ministère définit un arrangement préalable d'obsèques comme une entente officielle conclue avec un entrepreneur de pompes funèbres pour permettre à une personne de faire des arrangements préalables d'obsèques moyennant un paiement préalable en un ou plusieurs versements. Un entrepreneur de pompes funèbres qui désire offrir ce service doit être titulaire d'un permis en vertu de la *Loi sur les arrangements préalables de services de pompes funèbres*.

7.112 La loi prévoit la création d'un Fonds d'indemnisation pour assurer une meilleure protection aux acheteurs d'arrangements préalables d'obsèques. Le fonds reçoit des droits des entrepreneurs de pompes funèbres et il est administré par le conseil de la New Brunswick Funeral Directors and Embalmers Association. Le solde du fonds au 31 mars 2004 s'élevait à environ 1,9 million de dollars.

7.113 Le ministère a déclaré que, au 31 décembre 2003, on comptait 67 entrepreneurs de pompes funèbres titulaires d'un permis dans la province et environ 15 500 contrats non exécutés d'arrangements préalables d'obsèques. Cela signifie qu'un somme approximative de 80 millions de dollars est détenue dans le cadre de contrats non exécutés d'arrangements préalables d'obsèques conclus entre les consommateurs et les salons funéraires. La loi exige que l'argent soit placé dans des fonds en fiducie distincts à une institution financière approuvée.

Étendue

7.114 L'objectif de la vérification était le suivant :

> *Déterminer si la province a pris des mesures appropriées pour protéger les intérêts du public en ce qui concerne les arrangements préalables d'obsèques.*

Conclusion

7.115 À la suite de notre travail, nous avons conclu que le rôle joué par le ministère et la province protège de manière raisonnable

les intérêts du public en ce qui concerne les programmes d'arrangements préalables d'obsèques. Bien que nous ayons été généralement satisfaits, nous avons toutefois présenté au ministère un certain nombre de recommandations qui, à notre avis, pourraient accroître la protection du public.

Mesure de la conformité aux mesures législatives

7.116 La Direction des examens du ministère est chargée de la vérification des salons funéraires afin de mesurer leur conformité aux mesures législatives. Le ministère a rédigé un manuel des directives pour organiser la fonction de vérification. Par ailleurs, le ministère a des programmes de vérification détaillés que le personnel utilise systématiquement dans sa vérification des salons funéraires. À la lumière des résultats de notre examen, nous avons constaté que le contrôle par sondages de la direction semble adéquat pour assurer le respect des articles de la loi qui établissent les exigences en matière de conformité.

7.117 Cependant, la fréquence avec laquelle la Direction des examens procède à la vérification des salons funéraires nous préoccupe. Le nombre de vérifications de salon funéraire par année depuis cinq ans est le suivant :

Exercice	Nombre d'inspections par année
2003-2004	12
2002-2003	4
2001-2002	16
2000-2001	25
1999-2000	28

7.118 Comme nous l'avons dit, il y avait au 31 décembre 2003 dans la province 67 entrepreneurs de pompes funèbres qui étaient munis d'un permis leur permettant de vendre des contrats d'arrangements préalables. Le ministère a dit qu'il tentait de visiter chaque salon funéraire selon un cycle de deux ans. Comme le montre le tableau ci-dessus, cela n'est pas le cas. Au moment de notre vérification à la Direction des examens, il y avait huit postes vacants : six postes d'examinateur, un poste de directeur et un poste de gestionnaire. Ces postes étaient vacants depuis plus de trois ans. Un seul examinateur était affecté à l'examen des salons funéraires.

7.119 Le cycle de vérification actuel nous préoccupe, car la loi prévoit une fenêtre de deux ans seulement pour intenter une poursuite. Le paragraphe 9.1 de la loi précise que :

> *Toute poursuite relative à une infraction ou au défaut de se conformer à la présente loi doit être engagée dans un délai de deux ans de l'infraction ou du défaut.*

7.120 Cela voudrait dire que toute infraction à la loi relevée par le cycle d'examen après la limite de deux ans ne pourrait faire l'objet de mesures.

7.121 À la suite de notre vérification, le ministère a retenu les services d'un vérificateur externe pour qu'il effectue une quinzaine d'examens.

Recommandation

7.122 Nous avons recommandé que le ministère s'engage officiellement à suivre une fréquence de vérification uniforme pour les salons funéraires. Le ministère devrait s'assurer que la fréquence de vérification lui permet de prendre des mesures au besoin en vertu du paragraphe 9.1 de la loi.

Réponse du ministère

7.123 *Une fois que les effectifs de la Direction des examens seront complets, le calendrier d'examen sera révisé pour assurer l'inspection de tous les titulaires de permis dans un délai de 24 mois, puis au moins une fois par 24 mois par la suite.*

7.124 *Comme il est noté dans le rapport, dans l'intervalle, des services de vérification externes ont été retenus jusqu'à ce que nos effectifs soient complétés afin que les fonctions de vérification puissent être exécutées.* [Traduction.]

Exécution de la conformité aux mesures législatives

7.125 Le ministère s'attend de la Direction des examens qu'elle repère les cas de non-conformité. Une fois repérés, ces cas de non-conformité sont signalés à la Direction des affaires à la consommation du ministère. La Direction des services à la consommation remet ensuite au salon funéraire une copie du rapport et une lettre, en demandant une réponse écrite. En général, le salon funéraire doit répondre aux points du rapport dans un délai prescrit.

7.126 Nous avons examiné 10 cas dont la Direction des affaires à la consommation s'est occupée et trouvé 3 cas pour lesquels l'information n'était pas complète. Dans chacun de ces trois

exemples, le dossier ne contenait aucune réponse du salon funéraire. Après que nous ayons souligné ces situations, le ministère a effectué le suivi nécessaire.

Recommandation

7.127 La Direction des affaires à la consommation devrait prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les salons funéraires présentent leurs réponses aux communications de l'unité d'exécution de la direction dans les délais prévus.

Réponse du ministère

7.128 *Depuis la vérification, la Direction des affaires à la consommation a adopté et continuera d'appliquer un processus de suivi plus systématique pour exiger une réponse écrite aux communications de l'unité d'exécution. La direction élaborera des lignes directrices visant à assurer un suivi plus rigoureux.* [Traduction.]

Pertes par suite de fraude, de faute ou d'erreur

7.129 Le paragraphe 13(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige que nous fassions rapport à l'Assemblée législative de tous les cas de pertes ou d'insuffisances importantes par suite de fraude, de faute ou d'erreur d'une personne.

7.130 Au cours de notre travail de vérification, nous avons découvert les pertes importantes qui suivent. Notre travail ne vise pas à repérer tous les cas possibles de pertes; il ne serait donc pas indiqué de conclure que toutes les pertes ont été repérées.

Ministère de l'Éducation

- Matériel, argent et fournitures manquants dans différents districts scolaires — 16 137 $

Ministère de la Formation et du Développement de l'emploi

- Matériel manquant et déficit de caisse dans différents collèges communautaires — 19 031 $

Ministère de la Justice

- Matériel manquant et déficit de caisse — 7 466 $

Ministère des Ressources naturelles

- Matériel manquant et déficit de caisse — 2 511 $

Ministère de la Santé et du Mieux-être

- Matériel et argent manquants, et demandes de paiement de service inadmissibles à l'Assurance-maladie 11 878 $

Ministère des Services familiaux et communautaires

- Vol d'argent 14 007 $

Ministère du Tourisme et des Parcs

- Matériel manquant 7 700 $

Ministère des Transports

- Matériel et fournitures manquants dans différents districts 8 264 $

7.131 Ne sont pas compris dans les pertes signalées par notre bureau les incidents d'introduction par effraction, les incendies et le vandalisme.

7.132 Le gouvernement provincial fait rapport dans le volume 2 des Comptes publics du montant des pertes au chapitre des biens corporels publics (autres que celles attribuables à des pénuries de stock).

7.133 En 2004, le gouvernement provincial a signalé des pertes au chapitre des biens corporels publics de 204 035 $, comparativement à 108 065 $ en 2003.

Chapitre 8
Suivi sur les recommandations d'exercices antérieurs

Contenu

Contexte 189
Étendue 189
Recommandations de 2000 192
Recommandations de 2001 203
Recommandations de 2002 212

Suivi sur les recommandations d'exercices antérieurs

Contexte

8.1 Nous avons comme politique de suivre l'état de nos recommandations durant une période de quatre ans après leur parution dans notre rapport.

8.2 Pour donner aux ministères et aux organismes le temps de prendre des mesures, nous ne préparons pas de suivi après la première année. Après les deuxième, troisième et quatrième années, nous rédigeons un rapport d'étape qui montre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations.

8.3 Ce suivi nous fournit l'information dont nous avons besoin pour déterminer dans quelle mesure nous atteignons l'un des trois objectifs que nous avons établis pour le bureau :

> *Les ministères et les organismes acceptent et mettent en œuvre nos recommandations.*

8.4 Nous considérons que les mesures prises en réponse à nos recommandations sont un indicateur de la valeur que nous ajoutons en favorisant la reddition de comptes au gouvernement.

8.5 Pour la préparation de l'information contenue dans le présent chapitre, nous demandons des mises à jour par écrit aux différents ministères et organismes. Nous assurons le suivi de ces mises à jour au moyen de rencontres avec les responsables concernés de chaque ministère ou organisme afin de passer en revue les mesures décrites dans les mises à jour.

Étendue

8.6 Le présent chapitre contient des mises à jour sur nos recommandations de 2000 et de 2001 et, pour la première fois, une mise à jour sur nos recommandations de 2002. Au cours des années antérieures, nous avions conclu qu'un certain nombre de recommandations des années 2000 et 2001 avaient été acceptées et

mises en œuvre ou, dans certains cas, rejetées. Le détail de ces recommandations n'est pas repris dans le présent rapport.

Sommaire des vérifications traitées dans le chapitre

Ministère/organisme	Secteur de vérification	2000	2001	2002
Agriculture, Pêches et Aquaculture	Examen des mesures législatives	x		
Environnement et Gouvernements locaux et Santé et Mieux-être	Qualité de l'eau des puits domestiques	x		
Ressources naturelles	Terres à bois privées	x		
Approvisionnement et Services	Fonds pour l'aménagement des terres	x		
Transports	Services de génie-conseil et matériaux routiers	x		
Bureau du contrôleur	Système de comptabilité financière du gouvernement provincial	x		
Éducation	Transport scolaire		x	
Santé et Mieux-être et Services familiaux et communautaires	Plan de médicaments sur ordonnance		x	
Ressources naturelles	Gestion des terres de la Couronne		x	
Sécurité publique	Conducteurs à risque élevé		x	
Approvisionnement et Services	Archives provinciales du Nouveau-Brunswick		x	
Approvisionnement et Services	Achats		x	
Approvisionnement et Services	Contrats visant les professionnels en TI		x	
Environnement et Gouvernements locaux	Inspections environnementales			x
Finances	Gouvernance des régimes de retraite			x
Santé et Mieux-être	Système de prestation de services aux clients			x
Sécurité publique	Bureau du prévôt des incendies			x
Approvisionnement et Services	Téléphones cellulaires			x
Formation et Développement de l'emploi	Programmes de développement de l'emploi			x
Transports	Agence de gestion des véhicules			x
Divers	Comptes débiteurs			x
Sécurité publique	Recettes relatives aux véhicules à moteur			x

8.7 Trois genres de recommandations ne sont pas mis à jour dans ce chapitre de suivi :

- les recommandations acceptées et mises en œuvre l'année où elles sont formulées;
- les recommndations qui n'exigent aucune mesure directe de la part du ministère ou de l'organisme;
- les recommandations qui ont perdu leur pertinence en raison de changements au gouvernement ou dans les programmes du gouvernement.

8.8 La raison pour laquelle certaines recommandations ne nécessitent aucun suivi est qu'elles visent une situation, une période ou un événement particulier. Même si les recommandations peuvent être utiles dans la prise de décisions ou de mesures ultérieures, il est trop tard pour remédier à la situation particulière dont il est question dans la vérification. Bien que ce genre de recommandations ne fasse pas l'objet d'un suivi ici, il devrait être clair qu'elles peuvent avoir des répercussions générales sur les processus du gouvernement et mener à de futures améliorations.

8.9 Le présent chapitre renvoie aux recommandations originales formulées par notre bureau et en fournit une mise à jour. Nous ne renvoyons pas aux recommandations de façon détaillée. Il peut donc être nécessaire, pour bien comprendre les questions qui ont donné lieu aux recommandations originales, de relire le rapport du vérificateur général dans lequel nous discutons de la vérification et de nos constatations.

8.10 Le tableau qui suit montre le nombre de recommandations du vérificateur qui ont été acceptées par les ministères et les organismes au cours des trois dernières années.

Année de vérification	Recommandations			
	Total	Acceptées	Non acceptées	Pourcentage
2000	90	77	13	86
2001	187	179	8	96
2002	150	134	16	89
Total	427	390	37	91

8.11 Le tableau qui suit montre le nombre de recommandations qui ont été acceptées et le nombre de recommandations qui ont été mises en œuvre en partie ou en totalité pour chacune des années.

Année de vérification	Recommandations			
	Nombre total acceptées	Mises en œuvre	Partiellement mises en œuvre	Pourcentage
2000	77	44	16	78
2001	179	119	37	87
2002	134	59	37	72
Total	390	222	90	80

8.12 Les responsabilités affectées aux ministères et aux organismes peuvent changer, de même que les noms de ces ministères et organismes. Pour les besoins du chapitre, nous renvoyons au ministère ou à l'organisme qui est actuellement chargé du domaine ayant fait l'objet de la vérification.

Recommandations de 2000

8.13 C'est la dernière année pour laquelle nous faisons le point sur les recommandations du rapport de 2000 auxquelles il n'a pas été donné suite. C'est la troisième année de suite pour laquelle une mise à jour est présentée. Cette année, nous ferons surtout rapport sur les recommandations de 2000 qui n'ont pas encore été mises en œuvre.

Ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture

Examen des mesures législatives

8.14 Les législateurs ont la responsabilité de voir à ce que les mesures législatives qu'ils adoptent soient efficaces pour atteindre les objectifs escomptés. L'administration des mesures est confiée aux ministères, et il est raisonnable de s'attendre à ce que les ministères soient tenus responsables de l'administration efficiente et efficace des mesures législatives dont ils ont la responsabilité.

8.15 Il nous est arrivé par le passé d'exprimer des préoccupations à l'égard du fait que les mesures législatives ne sont pas toujours observées. C'est la raison pour laquelle nous avons réalisé un projet nous permettant de déterminer si des mécanismes et des méthodes appropriés étaient en vigueur pour :

- assurer le respect des mesures législatives;
- mesurer l'efficacité des mesures législatives et en faire rapport;
- faire en sorte que les ressources affectées à l'administration des mesures législatives soient gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficience.

8.16 Nous avions choisi un ministère en particulier, soit Agriculture, Pêches et Aquaculture, pour mener notre vérification, mais nous espérions que les résultats de la vérification et les recommandations puissent s'appliquer à tous les ministères.

8.17 Nous avions adressé 10 recommandations au ministère à l'issue de notre vérification. Deux des recommandations ont été mises en œuvre, et deux autres le sont partiellement. Le ministère est d'accord avec les six autres recommandations, mais il n'a fait aucun progrès important dans leur mise en œuvre.

8.18 Les deux recommandations qui suivent ont été partiellement mises en œuvre.

8.19 Nous avions recommandé que le ministère fasse rapport, dans son rapport annuel, sur ses activités administratives liées aux mesures législatives. Dans les cas où les cibles annuelles ne sont pas atteintes, des explications (conséquences négatives des ressources limitées, par exemple) devraient être fournies.

8.20 Nous avions recommandé que le ministère détermine si la mesure législative à l'appui de l'industrie de l'apiculture du Nouveau-Brunswick demeure nécessaire et qu'il présente au gouvernement des recommandations pertinentes concernant la *Loi sur l'inspection des ruchers* et ses règlements.

8.21 Les six recommandations qui suivent ont été acceptées, mais elles n'ont pas eu de suites.

8.22 Pour les trois premières recommandations, le ministère a répondu que, comme nous avions proposé que trois des questions soient envisagées dans l'optique de toutes les mesures législatives et de tous les ministères, il serait approprié qu'elles soient présentées au gouvernement pour qu'il les étudie et prenne les mesures qui s'imposent, au lieu d'attendre que des mesures soient prises uniquement par le MAPA.

8.23 Nous avions recommandé qu'un énoncé clair de l'objet soit compris dans toute nouvelle proposition de mesure législative. Nous avions aussi recommandé qu'un énoncé de l'objet soit intégré aux mesures législatives en vigueur chaque fois qu'une mesure est modifiée.

8.24 Nous avions recommandé que le ministère remette à l'Assemblée législative des rapports écrits réguliers (aux trois ou quatre ans, par exemple) sur l'efficacité avec laquelle les mesures législatives dont il est responsable atteignent les objectifs visés.

8.25 Nous avions recommandé que le ministère élabore des indicateurs du rendement qui peuvent servir à évaluer les activités administratives du ministère à l'appui des mesures législatives.

8.26 Nous avions recommandé que des mesures appropriées soient prises pour améliorer l'efficacité de la *Loi sur l'aménagement et la protection du territoire agricole* afin que la loi atteigne son but de permettre aux agriculteurs de vaquer à leurs activités agricoles sans restrictions indues et de protéger le territoire agricole contre l'étalement urbain. Pour y parvenir, il faudra améliorer la planification de l'utilisation des terres rurales en général, et non se limiter à apporter des modifications à la loi et à ses règlements.

8.27 Nous avions recommandé que le ministère envisage d'étendre la portée de la *Loi sur l'élevage du bétail* à un plus grand nombre d'élevages et fournisse au gouvernement les recommandations qu'il juge pertinentes.

8.28 Nous avions recommandé que le ministère élabore une solution de remplacement réaliste à l'actuelle *Loi sur la protection de la couche arable* et à ses règlements afin de mieux réaliser l'objet de la loi. La solution de remplacement devrait être soumise au gouvernement aux fins d'étude. Si une solution de remplacement réaliste ne peut être élaborée à court terme, le ministère devrait sérieusement envisager de recommander au gouvernement de suspendre la loi et le règlement en attendant l'élaboration d'une telle solution de remplacement.

8.29 À l'origine, cette dernière recommandation s'adressait au MAPA, mais la responsabilité de la mesure législative en question a, depuis, été transférée au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux. Nous croyons comprendre que les deux ministères donneront suite conjointement à la recommandation.

8.30 Nous tenons à souligner l'une des recommandations que le MAPA a déjà mises en œuvre. Nous croyons toujours que la recommandation devrait être prise en considération par tous les ministères, pas seulement le MAPA.

8.31 Nous avions recommandé qu'une révision des mesures législatives dont le ministère a la responsabilité soit effectuée périodiquement (à tous les quatre ans, par exemple) pour faire en sorte que les mesures soient à jour, que leurs objectifs énoncés soient toujours valables et qu'elles assurent un cadre efficace dans les limites duquel les objectifs peuvent être atteints. Les résultats de telles révisions devraient être communiqués à l'Assemblée législative.

Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et ministère de la Santé et du Mieux-être

Qualité de l'eau des puits domestiques

8.32 Notre bureau s'intéresse depuis un certain temps à la sécurité publique et à l'environnement. C'est dans une telle optique que nous avions décidé d'examiner la question de l'eau potable. La qualité de l'eau des puits domestiques nouvellement forés a fait l'objet de notre examen. Le gouvernement provincial a établi, en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'eau,* des règlements et des normes de sécurité qui ont trait à ces puits. Nous avions concentré notre travail sur deux règlements, soit le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable.*

8.33 À l'issue de notre vérification, nous avions adressé 29 recommandations au ministère de la Santé et du Mieux-être et au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux. Nous pouvons signaler que 24 des recommandations sont maintenant adoptées. Le ministère de la Santé et du Mieux-être a mis en œuvre 8 des 9 recommandations qui le visaient, tandis que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux a mis en œuvre 16 des 20 recommandations.

8.34 Cinq recommandations sont toujours en suspens, et notre bureau ne fera plus de mise à jour sur les progrès réalisés, le cas échéant. Nous considérons que les trois recommandations qui suivent ont été partiellement mises en œuvre.

8.35 Nous avions recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux commence à exiger que les creuseurs de puits soient titulaires d'un permis et à les renseigner sur leurs obligations réglementaires.

8.36 Le ministère renseigne les creuseurs de puits, mais il ne leur délivre toujours pas de permis.

8.37 Nous avions recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, de concert avec le ministère de la Santé et du Mieux-être, élabore un protocole administratif pour le *Règlement sur l'eau potable* afin de clairement délimiter les différentes responsabilités des ministères en matière de puits domestiques.

8.38 Les deux ministères ont convenu en principe d'un protocole, mais la mise en œuvre de celui-ci n'a pas été approuvée.

8.39 Nous avions recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux examine la procédure mise en place pour faire rapport des résultats des programmes relativement au *Règlement sur l'eau potable* et au *Règlement sur les puits d'eau* afin d'assurer leur exactitude et leur utilité pour les lecteurs. À cet égard, le ministère devrait établir des objectifs ou des cibles qui ont clairement trait aux objectifs des règlements.

8.40 Le ministère a déclaré que des données pertinentes seront communiquées dans le rapport annuel de 2003-2004 du ministère; toutefois, aucun objectif, but ni cible n'a encore été officialisé.

8.41 Les deux autres recommandations ont le soutien des ministères, mais aucun progrès marqué n'a été accompli.

8.42 Nous avions recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être améliore la discussion dans son rapport annuel sur son travail relatif au *Règlement sur l'eau potable* en ce qui concerne les puits domestiques. L'information devrait porter sur la mesure dans laquelle les activités des programmes ont permis d'atteindre les résultats escomptés.

8.43 Nous avions recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux établisse des mesures du rendement visant la série de programmes mis en œuvre dans le but de prévenir les problèmes d'eau potable pour les personnes qui s'approvisionnent à un puits domestique.

Ministère des Ressources naturelles

Terres à bois privées

8.44 Le Nouveau-Brunswick est la province la plus boisée du Canada, 85 % de son territoire étant recouvert de forêt. Environ 50 % de ces terres boisées appartiennent à la Couronne. La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* précise trois catégories distinctes de terres autres que celles de la Couronne; on appelle ces terres des « terres à bois privées ». Les trois catégories sont : les boisés privés (30 % des terres à bois), les tenures libres (18 % des terres à bois) et les terres privées formant un total de 5 000 hectares ou plus qui appartiennent à une personne.

8.45 Nous avions effectué une vérification afin de déterminer si des mécanismes et des méthodes appropriés étaient en vigueur pour encourager la gestion des terres à bois privées comme source principale (durable) d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province.

8.46 Nous avions adressé 17 recommandations au ministère des Ressources naturelles. Le nombre total de recommandations mises en œuvre est toujours 6, soit le même nombre que celui signalé l'année dernière. Le ministère a exprimé son accord avec 10 des recommandations qui restent et, dans six cas, il a fait des progrès importants vers l'adoption potentielle des recommandations. Pour ce qui est des cinq dernières recommandations, le ministère est d'accord avec quatre d'entre elles et en rejette une.

8.47 Voici les recommandations qui étaient partiellement mises en œuvre au moment de notre dernière mise à jour.

8.48 Nous avions recommandé que le ministère établisse un but ou un objectif mesurable qui l'aiderait à déterminer le niveau de subvention nécessaire pour les activités sylvicoles menées sur les boisés privés. Le financement de toutes les sources devrait être pris en compte dans la détermination du niveau et de l'objectif de la subvention.

8.49 Nous avions recommandé que le ministère conclue un engagement contractuel avec les propriétaires fonciers qui bénéficient de fonds pour des activités sylvicoles. Le ministère devrait percevoir un tel engagement comme un moyen d'encourager les terres à bois privées à être la source principale de bois des installations de transformation du bois de la province.

8.50 Nous avions recommandé que le ministère respecte les dispositions en matière de surveillance énoncées aux paragraphes 29(7.1) et 29(7.2) de la loi.

8.51 Nous avions recommandé que le ministère obtienne et produise des informations objectives et opportunes sur les chiffres relatifs à la récolte durable sur les boisés privés.

8.52 Nous avions recommandé que le ministère surveille l'écart entre la coupe annuelle permise et la coupe réelle sur les terres à bois privées pour s'assurer que le bois y est récolté à un taux durable.

8.53 Nous avions recommandé que le ministère effectue une évaluation de la Commission des produits forestiers pour déterminer si cette dernière a satisfait à l'objet et aux fonctions

décrites dans la *Loi sur les produits forestiers*. Les résultats devraient être déposés à l'Assemblée législative.

8.54 Le ministère est d'accord avec les recommandations qui suivent, mais il n'a pas réalisé de progrès importants dans leur mise en œuvre.

8.55 Nous avions recommandé que le ministère revoie la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et toute autre mesure législative pertinente qui traite des terres à bois privées. Nous avons recommandé que l'examen comporte plusieurs volets clés.

8.56 Nous avions recommandé que le ministère entreprenne une démarche de planification à long terme qui mène à l'établissement de buts et d'objectifs pertinents en rapport avec la réalisation du mandat du ministère à l'égard des terres à bois privées.

8.57 Nous avions recommandé que le ministère communique dans son rapport annuel ses buts et ses objectifs clés à l'égard des terres à bois privées.

8.58 Nous avions recommandé que, dans le cadre d'une démarche de planification visant à examiner ses buts et ses objectifs à l'égard des terres à bois privées, le ministère élabore des indicateurs du rendement appropriés pour ses programmes visant les terres à bois privées. Le ministère devrait ensuite revoir son rapport annuel pour déterminer quelle serait la meilleure façon de faire rapport sur ses programmes visant les terres à bois privées, conformément aux exigences de la directive gouvernementale sur les rapports annuels.

8.59 Au cours de l'année écoulée, il est devenu apparent que le ministère n'est pas d'accord avec la recommandation suivante.

8.60 Nous avions recommandé que le ministère, lors du processus du budget principal, reconnaisse officiellement les responsabilités que lui impose la loi en matière de surveillance des terres à bois privées en désignant un nouvel élément de programme, qui pourrait s'appeler « Utilisation du bois sur les terres à bois privées ».

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

Fonds pour l'aménagement des terres

8.61 Le gouvernement provincial est propriétaire de plus de 7 000 biens-fonds, qui occupent une surface d'environ 3 millions d'hectares. Le gouvernement est aussi propriétaire de 2,1 millions d'hectares de terres submergées. Étant donné l'étendue des biens-fonds dont le gouvernement provincial est propriétaire et qu'il utilise pour la prestation de ses programmes, et vu l'importance d'assurer une bonne intendance de ce bien de grande valeur, nous avions décidé d'étudier diverses questions relatives à la gestion des terres. Notre vérification avait porté sur le Fonds pour l'aménagement des terres en raison de son rôle central dans les avoirs fonciers du gouvernement provincial.

8.62 Onze recommandations ont découlé de notre vérification. Au cours de cette troisième et dernière année de suivi, nous signalons que quatre recommandations ont été mises en œuvre, y compris une durant l'année écoulée. Deux recommandations sont partiellement mises en œuvre et une autre est acceptée, mais il n'y a pas eu de progrès importants. Comme nous l'avions signalé, le ministère a exprimé son désaccord à l'égard de quatre recommandations.

8.63 Les recommandations auxquelles il n'a pas été donné suite sont les suivantes.

8.64 Nous avions recommandé que des renseignements suffisants sur les coûts d'entretien soient accumulés pour chaque bien afin d'appuyer la décision qui est prise, soit de conserver ou de vendre le bien.

8.65 Le ministère a répondu que les futures améliorations du nouveau système d'inventaire permettront de suivre les coûts d'entretien.

8.66 Nous avions recommandé que la conformité à la directive gouvernementale sur la cession de biens soit exigée. Ou bien, si elle n'est pas pertinente, la directive devrait faire l'objet des révisions nécessaires.

8.67 Des ébauches de révision de la directive ont été rédigées. Toutefois, sa mise en œuvre a été retardée. La directive révisée devrait être en vigueur d'ici décembre of 2004.

8.68 Nous avions recommandé que le ministère des Transports et le ministère de l'Approvisionnement et des Services

travaillent ensemble à l'élaboration de stratégies visant à déterminer plus promptement les biens excédentaires.

8.69 Dans une certaine mesure, les révisions apportées à la directive du gouvernement pourraient avoir une incidence sur l'avenir de cette recommandation.

Ministère des Transports

Services de génie-conseil et matériaux routiers

8.70 Dans les années qui ont mené à cette vérification au ministère, nous avions examiné les systèmes d'inventaire et d'achat et le processus suivi pour acheter des services de génie-conseil. Nous avions alors relevé des possibilités d'amélioration importantes et formulé des recommandations en conséquence. Bien que bon nombre des recommandations aient été acceptées, ce n'est pas le cas pour toutes.

8.71 Nous avions alors décidé d'examiner les activités actuelles d'achat et de tenue d'inventaire pour voir si le ministère s'était amélioré. Vingt recommandations avaient été adressées au ministère. Six des recommandations sont maintenant adoptées, dont l'une a été mise en œuvre au cours de l'année écoulée. Le ministère était d'accord avec cinq des autres recommandations, et des progrès ont été réalisés dans un cas. Il est établi que le ministère n'est pas d'accord avec sept des recommandations, dont deux que nous avons expliquées dans des rapports antérieurs. Deux recommandations ne sont plus pertinentes.

8.72 Des progrès ont été faits dans les exigences établies dans la recommandation suivante.

8.73 Nous avions recommandé que le ministère intègre des spécifications de produit fini à d'autres aspects de la construction routière en plus de l'asphaltage lorsqu'il est avantageux de le faire sur le plan des coûts.

8.74 Bien que les recommandations aient été bien reçues, la mise en œuvre des recommandations suivantes n'a pas beaucoup progressé.

8.75 Nous avions recommandé que la direction examine, mette à jour et diffuse le manuel intitulé *Purchase/Inventory Control/ Issuing Procedures* pour s'assurer que des normes de gestion et de contrôle efficaces sont en vigueur pour tous les stocks.

8.76 Nous avions recommandé que la direction s'assure de la conformité à la directive sur les stocks du ministère.

8.77 Nous avions recommandé que le système d'inventaire informatisé soit pleinement intégré au Système de gestion d'entretien du ministère et au système comptable du gouvernement provincial.

8.78 Nous avions recommandé que le ministère élabore un système d'inventaire qui permet à la haute direction et aux autres personnes responsables de l'examen des stocks de mieux gérer et surveiller les stocks des districts et du ministère. Le système devrait permettre au personnel du bureau central de produire des rapports d'inventaire globaux en temps opportun.

8.79 Au cours de l'année écoulée, il est devenu apparent que le ministère n'était pas d'accord avec les recommandations qui suivent. Le ministère nous a informés, à la lumière des résultats d'un projet pilote ayant fait appel à une demande de propositions, que les coûts directs du projet étaient semblables à ceux des projets pour lesquels il n'y avait pas eu de demande de propositions. Il a aussi déclaré que, bien que les normes de conception aient été maintenues, le ministère a dû assumer des coûts administratifs supplémentaires, et le recours aux demandes de propositions a allongé le délai global. Nous évaluons actuellement si le projet pilote est une base adéquate sur laquelle fonder le rejet de nos recommandations. Nous communiquerons les résultats de notre examen dans notre rapport de 2005.

8.80 Nous avions recommandé que le ministère annonce publiquement chaque projet de génie-conseil afin que toutes les sociétés d'ingénieurs-conseils aient la possibilité de faire part de leur intérêt dans le travail à réaliser.

8.81 Nous avions recommandé que le ministère demande des propositions à plusieurs consultants qualifiés pour chaque contrat d'ingénierie.

8.82 Nous avions recommandé que le processus suivi par le ministère pour choisir les consultants à qui il demandera des propositions prenne une forme officielle et soit consigné par écrit. Le processus, les critères d'évaluation connexes et les

résultats du processus devraient être transparents pour tous les consultants.

8.83 Nous avions recommandé que le ministère exige que le coût du projet soit compris dans les propositions reçues des consultants qui se font concurrence.

8.84 Nous avions recommandé que le processus suivi par le ministère pour choisir le consultant qu'il embauchera prenne une forme officielle et soit consigné par écrit. Le coût devrait constituer un élément important du processus. La méthodologie, les critères d'évaluation connexes et les résultats du processus devraient être mis à la disposition de tous les consultants.

Bureau du contrôleur

Système de comptabilité financière du gouvernement provincial

8.85 Le Bureau du contrôleur a travaillé durant quelques années à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un nouveau système de comptabilité financière. Il a adapté le logiciel comptable Oracle Financials aux besoins du gouvernement provincial. Étant donné l'importance du système et le fait que nous nous fions au système pour notre vérification des états financiers de la province, nous avions décidé d'examiner le système. Notre examen avait porté principalement sur la sécurité du système.

8.86 Nous avions formulé six recommandations à l'issue de notre examen du système. Deux de ces recommandations ne sont que toujours partiellement mises en œuvre.

8.87 Nous avions recommandé que le Bureau du contrôleur revoie la documentation de l'application Oracle pour s'assurer que toutes les caractéristiques uniques à son installation sont suffisamment documentées, ce qui est nécessaire en cas de roulement de personnel, y compris les fonctions uniques de l'administrateur de la base de données, de l'administrateur du système et de tout autre personnel clé.

8.88 Nous avions recommandé que le Bureau du contrôleur mette en œuvre certains aspects clés des méthodes d'élaboration de système et des pratiques de gestion de projet habituels. En particulier, nous aimerions voir un plan et un budget visant la poursuite du projet. Nous avions également recommandé que le Bureau du contrôleur suive les coûts du projet et qu'il compare ces coûts au budget. L'information sera utile pour gérer le travail futur.

Recommandations de 2001

8.89 C'est notre deuxième mise à jour sur les recommandations que nous avions formulées dans notre rapport de 2001. Une première mise à jour détaillée figure dans notre rapport de l'année dernière.

Ministère de l'Éducation

Transport scolaire

8.90 Des milliers d'enfants d'âge scolaire du Nouveau-Brunswick voyagent à bord d'autobus appartenant au gouvernement provincial ou sous contrat pour se rendre à l'école publique. Les parents ont confié au gouvernement provincial la mise en place d'un système de transport scolaire sécuritaire et fiable.

8.91 À notre avis, le ministère de l'Éducation doit avoir mis en place des systèmes et des méthodes rigoureux pour assurer le transport sécuritaire des élèves. Il doit aussi faire preuve de conformité aux normes et aux règlements de sécurité établis par le gouvernement provincial.

8.92 Dans notre rapport de rapport de 2001, nous présentions les 74 recommandations que nous avions formulées à la suite de notre vérification à la Direction du transport scolaire du ministère de l'Éducation. L'année dernière, nous signalions que le ministère avait donné suite à un total de 50 recommandations au moment de notre premier suivi après la vérification.

8.93 Durant l'année écoulée, trois recommandations de plus ont été adoptées.

8.94 Nous avions recommandé que le ministère surveille les critères d'embauche des conducteurs d'autobus scolaires sous contrat pour s'assurer que ces critères sont conformes aux lois et aux règlements énoncés.

8.95 Nous avions recommandé que le ministère mette au point une évaluation appropriée de la performance des conducteurs lorsque des enfants sont à bord du véhicule. Les résultats de l'évaluation devraient être clairement consignés au dossier de l'employé.

8.96 Le ministère devrait élaborer des normes à respecter pour la réussite du programme de formation au volant des conducteurs. Les résultats devraient être clairement et systématiquement versés aux dossiers des employés.

8.97 En tout, 21 recommandations n'ont pas été adoptées. Parmi celles-ci, 12 sont partiellement mises en œuvre et 2 autres ont été bien accueillies, mais aucun progrès marqué n'a été fait. Comme nous le signalions l'année dernière, le ministère n'était pas d'accord avec quatre recommandations, et deux recommandations ne sont plus pertinentes.

8.98 Durant l'année écoulée, une autre recommandation a perdu sa pertinence en raison de circonstances changeantes.

8.99 L'établissement des conseils d'éducation de district a eu pour conséquence de transférer la responsabilité de la mise en œuvre de la recommandation qui suit aux conseils. Le ministère a toutefois informé les conseils de l'importance d'avoir des lignes directrices à l'intention des conducteurs.

8.100 Nous avions recommandé que le ministère veille à ce que les lignes directrices élaborées par le ministère soient remises à tous les conducteurs parents ou bénévoles.

Ministère de la Santé et du Mieux-être et ministère des Services familiaux et communautaires

Plan de médicaments sur ordonnance

8.101 C'est notre intérêt à l'égard des services de soins de santé fournis par le gouvernement provincial qui nous a menés à examiner le Plan de médicaments sur ordonnance. Établi en 1976, le programme met certains médicaments à la disposition de groupes de personnes qui ont le moins les moyens d'assumer le coût élevé des médicaments sur ordonnance et de personnes ayant des problèmes de santé particuliers. Environ 15 % de la population profite de ce programme.

8.102 Le programme consiste en plusieurs « plans ». Le plan examiné dans le cadre de notre vérification fournit des prestations pharmaceutiques aux personnes qui reçoivent de l'aide au revenu et aux personnes dont les frais de médicaments dépassent leur capacité de payer.

8.103 Bien que le Plan de médicaments sur ordonnance soit la responsabilité du ministère de la Santé et du Mieux-être, c'est le ministère des Services familiaux et communautaires qui détermine l'admissibilité à une aide financière pour l'achat de médicaments en vertu du plan.

8.104 Notre objectif de vérification était de déterminer si les deux ministères avaient adopté des mécanismes et des méthodes pour

s'assurer que toutes les personnes admissibles soient informées du plan et que des prestations ne soient pas accordées aux personnes non admissibles.

8.105 La vérification avait donné lieu à 17 recommandations, dont 10 visaient les deux ministères, puisqu'une démarche collective est requise pour régler les questions soulevées. Sept recommandations ont été adressées au ministère des Services familiaux et communautaires seulement.

8.106 L'année dernière, nous signalions que les deux ministères avaient peu avancé dans la mise en œuvre des recommandations. Aucune des recommandations n'avait encore été adoptée, et seulement 6 des 17 recommandations avaient fait des progrès marqués jusque là.

8.107 Les résultats sont quelque peu meilleurs cette année. Sept recommandations sont maintenant mises en œuvre, et huit autres ont connu des progrès importants. Pour ce qui est des deux autres recommandations, elles ont été acceptées, mais leur mise en œuvre a peu avancé.

8.108 Durant l'année écoulée, les ministères ont convenu de former un comité mixte qui s'occuperait des points soulevés dans la vérification. Or, le comité mixte ne s'était pas encore réuni au moment de notre mise à jour, mais le mandat du comité était rédigé et accepté. Nous espérons que le comité facilitera la mise en œuvre par les ministères des dernières recommandations de la vérification au cours de l'année qui vient.

8.109 Les recommandations qui suivent ont été mises en œuvre au cours de l'année écoulée.

8.110 Comme une partie du personnel distingue mal entre les services offerts aux clients détenteurs d'une carte d'assistance médicale seulement et les services offerts aux clients visés par l'alinéa 4(2)(b), nous avons recommandé que les besoins de formation soient établis et évalués. Un programme de formation devrait être mis sur pied pour tenir compte de ces besoins et intégré au budget financier.

8.111 Nous avions recommandé que le processus d'inscription soit examiné et modifié, lorsqu'il y a lieu, pour veiller à ce que

des contrôles soient en place pour repérer les requérants qui sont déjà couverts par un régime d'assurance médicale et empêcher qu'ils reçoivent une carte d'assistance médicale. L'examen devrait faire en sorte que les caractéristiques du système NB Cas que nous avons relevées comme des faiblesses de contrôle sont résolues.

8.112 Comme la délivrance d'une carte d'assistance médicale à des personnes autochtones est une erreur qui se répète, nous avions recommandé que les travailleurs des bureaux régionaux soient informés de l'importance de repérer les personnes autochtones dans le système NB Cas. Les cas qui soulèvent le doute devraient être signalés et faire l'objet d'un suivi auprès du groupe fédéral responsable de l'assurance-médicaments des autochtones. Nous avions aussi recommandé qu'une personne soit chargée de veiller à ce qu'aucune carte d'assistance médicale ne soit délivrée à une personne autochtone.

8.113 Pour uniformiser davantage la délivrance des cartes d'assistance médicale, nous avions recommandé ce qui suit :

- **Des explications sur les écarts entre bureaux dans les rapports entre les clients détenteurs d'une carte d'assistance médicale seulement et les clients qui reçoivent une aide financière devraient être obtenues. Les procédures incorrectes devraient être relevées et corrigées.**

- **Des explications au sujet du manque d'uniformité observé dans les évaluations financières visant les requérants d'une carte d'assistance médicale seulement devraient être obtenues. Les procédures incorrectes devraient être relevées et corrigées.**

- **Les lignes directrices relatives aux dépenses pour les requérants d'une carte d'assistance médicale seulement devraient être examinées et modifiées au besoin. Il faudrait renseigner tous les travailleurs régionaux qui participent au processus d'inscription sur l'utilisation appropriée des lignes directrices.**

- **Des contrôles visant le processus d'inscription devraient être établis pour faire en sorte que les cartes d'assistance médicale sont délivrées de manière uniforme à tous les**

requérants admissibles et que seules les personnes qui répondent aux conditions d'admissibilité reçoivent une carte d'assistance médicale.

8.114 Nous avions recommandé que SFC fournisse à la Division du PMO une copie de toutes les directives et procédures en vigueur ayant trait au plan.

8.115 Nous avions recommandé que SFC attribue à un membre du personnel la responsabilité de tenir un registre de toutes les mises à jour que nécessitent les directives et les procédures et d'apporter les changements annuellement pour assurer la pertinence et l'exactitude de l'information.

8.116 Comme le versement d'une aide financière pour payer les dépenses ayant trait aux frais de participation et aux primes mensuelles d'une assurance médicale privée pourrait réduire les coûts du gouvernement, nous avions recommandé que SFC détermine pourquoi ces services ne sont pas utilisés et qu'il apporte des corrections au besoin.

Ministère des Ressources naturelles

Gestion des terres de la Couronne

8.117 La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* attribue au ministre des Ressources naturelles des responsabilités relatives aux terres de la Couronne et aux terres à bois privées. À l'automne 1999, nous avions entrepris une vérification d'une durée de deux ans pour examiner les responsabilités du ministre dans ces deux domaines.

8.118 Dans notre rapport de 2000, nous avions examiné les responsabilités du ministre relativement aux terres à bois privées en vertu du paragraphe 3(2) de la loi. En 2001, nous avions poursuivi notre examen avec la phase II de notre travail en faisant rapport sur les responsabilités du ministre à l'égard des terres de la Couronne.

8.119 Nous avions adressé 10 recommandations au ministère. L'année dernière, nous signalions que le ministère avait mis en œuvre trois recommandations et commencé à donner suite à une quatrième. Aucune autre recommandation n'a été adoptée durant l'année écoulée. Toutefois, le ministère a avancé dans l'adoption de la recommandation générale d'établir « des buts et des objectifs mesurables pertinents en rapport avec les quatre responsabilités du ministre que lui confie le paragraphe 3(1) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* ». Les mesures qui seront prises dans la

foulée du rapport produit par le Comité spécial de l'approvisionnement en bois pourraient avoir une incidence directe sur les buts et les objectifs.

8.120 Dans un optique très semblable, nous avions aussi recommandé que, « dans le cadre de l'établissement d'objectifs liés à ses responsabilités en vertu de la loi, le ministère élabore des mesures du rendement adéquates et qu'il en fasse rapport de façon appropriée ». Nous espérons voir des améliorations à cet égard également.

8.121 Nous avions aussi fait une troisième recommandation connexe voulant « que les buts et les objectifs du ministère soient liés aux prévisions de dépenses et qu'ils soient communiqués de manière suffisamment détaillée aux députés et au grand public ». Le ministère nous a informés cette année qu'il ne voit pas l'urgence actuellement d'apporter des changements à ses systèmes d'établissement de budget et systèmes financiers pour les aligner sur le paragraphe 3(1) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

8.122 Parmi les trois recommandations restantes, deux ont trait à l'amélioration des informations financières communiquées dans le rapport annuel. Nous n'avons constaté que très peu de progrès sur cet aspect. L'autre a trait au rapport sur les évaluations des titulaires de permis. La prochaine évaluation est prévue pour 2007.

Ministère de la Sécurité publique

Conducteurs à risque élevé

8.123 L'intérêt soutenu que nous portons à la sécurité publique nous a menés au domaine de la sécurité routière. Après avoir procédé à une certaine analyse du domaine, nous avions décidé de porter notre attention sur ce qu'on appelle les conducteurs à risque élevé de voitures particulières. Le gros de notre travail a eu lieu au ministère de la Sécurité publique. Nous avions aussi communiqué avec des services de police, le secteur des assurances, des chercheurs universitaires et un spécialiste en services de conduite adaptatifs.

8.124 À l'issue de notre vérification, nous avions adressé 18 recommandations au ministère de la Sécurité publique. L'année dernière, nous signalions que le ministère avait adopté six des recommandations. Durant l'année écoulée, une de plus a été mise en œuvre. Pour ce qui est des autres, sept sont partiellement adoptées, et quatre n'ont guère avancé.

8.125 La recommandation qui suit a été mise en œuvre depuis notre dernier rapport.

8.126 Nous avions recommandé que le ministère discute des [écarts dans les taux de réussite et d'échec des apprentis conducteurs] selon l'examinateur avec Services Nouveau-Brunswick pour s'assurer que les examens sont uniformes et équitables. De plus, le ministère doit produire des statistiques améliorées pour déterminer le genre de permis et la raison de l'examen afin de permettre une meilleure analyse des écarts.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

Archives provinciales du Nouveau-Brunswick

8.127 L'information contenue dans les documents conservés aux Archives provinciales est irremplaçable et a une grande valeur pour la population du Nouveau-Brunswick. Le maintien de cette information est une responsabilité importante, à laquelle plusieurs risques sont associés. Notre vérification a consisté à examiner l'acquisition, l'évaluation, le tri, le classement et la description des documents. Nous avons aussi examiné les risques relatifs à la conservation ainsi que, de manière plus générale, le mandat de l'organisation et la présentation de l'information sur le rendement.

8.128 Au total, 25 recommandations ont été adressées au ministère à l'issue de notre vérification. Parmi celles-ci, 16 sont maintenant adoptées, y compris 4 autres recommandations auxquelles on a donné suite au cours de l'année écoulée. Cinq recommandations sont partiellement mises en œuvre. Pour ce qui est des quatre recommandations restantes, le ministère est d'accord avec trois d'entre elles et en rejette une.

8.129 Les quatre recommandations qui suivent ont été mises en œuvre au cours de l'année écoulée.

8.130 Nous avions recommandé que les besoins des Archives en matière de ressources soient examinés dans le cadre du processus de planification stratégique prévu pour l'organisation. Ensuite, il faudrait soumettre des présentations au gouvernement dans le cadre du prochain cycle budgétaire afin de demander les hausses de financement nécessaires.

8.131 Nous avions recommandé qu'un système de suivi soit mis au point pour saisir les données relatives à l'acquisition, à l'évaluation, au tri, au classement et à la description des

documents. Ces données peuvent servir à des fins de gestion et de communication d'information sur le rendement, et comme base aux stratégies de l'organisation, aux demandes de ressources supplémentaires, etc.

8.132 Nous avions aussi recommandé qu'il soit remédié le plus tôt possible à l'absence de toilettes accessibles aux personnes en fauteuil roulant à l'édifice Bonar Law

8.133 Nous avions recommandé que les Archives veillent à ce que les installations fassent l'objet d'une inspection régulière du prévôt des incendies de la province.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

Achats

8.134 Nous avions effectué une vérification au ministère de l'Approvisionnement et des Services afin de déterminer si le ministère avait en place des mécanismes et des systèmes appropriés pour s'assurer que le ministre s'acquitte de certaines responsabilités clés en vertu de la *Loi sur les achats publics*.

8.135 La vérification avait porté sur les appels d'offres et les demandes de soumissions relatifs aux achats, les dispenses et les traitements préférentiels et l'assurance de la conformité des organismes financés par le gouvernement et des ministères aux responsabilités assignées par la loi.

8.136 Dans l'ensemble, nous avions été satisfaits de la manière dont le ministère s'acquittait de ses responsabilités. Nous avions toutefois relevé des cas où des améliorations étaient possibles. Nous avions alors formulé 17 recommandations.

8.137 L'année dernière, nous signalions que le ministère avait adopté deux de ces recommandations. Cette année, nous pouvons dire que quatre autres recommandations ont été mises en œuvre. Deux recommandations sont adoptées partiellement à l'heure actuelle, tandis que sept d'entre elles n'affichent aucun progrès important. Le ministère n'a pas l'intention de donner suite aux deux dernières recommandations, dont l'une a été répétée l'année dernière et dont l'autre figure ci-dessous.

8.138 Les quatre recommandations qui suivent ont été adoptées au cours de l'année écoulée.

8.139 Nous avions recommandé que le ministère examine le processus actuel entourant l'accord de dispenses sur la base des avantages économiques pour voir s'il est possible d'apporter un changement qui assurerait la participation d'un plus grand nombre de fournisseurs, ce qui créerait plus de concurrence avant la prise de la décision finale.

8.140 Nous avions recommandé que le ministre révise les dispenses périodiquement pour s'assurer qu'elles sont toujours justifiées. S'il y a lieu, les dispenses devraient être limitées ou abolies.

8.141 Nous avions recommandé que le ministre de l'Approvisionnement et des Services communique officiellement au contrôleur son défaut de s'acquitter de ses responsabilités prescrites dans la loi.

8.142 Nous avions recommandé que le ministre s'assure que les ministères soumettent des rapports annuels sur les achats, comme l'exige la loi.

8.143 Durant l'année, il s'est avéré que le ministère n'est pas d'accord avec l'une des recommandations.

8.144 Nous avions recommandé que le ministère établisse une directive officielle sur la formation de toutes les parties visées par la loi. Par une telle mesure, le ministère s'engagerait à fournir une formation de base à intervalles réguliers.

8.145 Le ministère continuera à donner des ateliers d'information dans la mesure où les ressources actuelles le permettent. Il n'a toutefois pas l'intention de s'y engager de manière officielle.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

Contrats visant les professionnels en TI

8.146 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a établi un marché de prestation pour les ministères qui veulent acheter des services de différents professionnels en technologie de l'information. Nous avions examiné ce marché pour déterminer la conformité des ministères à ses modalités.

8.147 À l'issue de la vérification, nous avions adressé au ministere de l'Approvisionnement et des Services sept recommandations visant à améliorer le processus. Nous avons expliqué l'année dernière que le ministère avait mis en œuvre six des

recommandations, et un plan était prévu pour l'adoption de la dernière recommandation. L'état de cette dernière recommandation n'a pas évolué cours de l'année écoulée.

Recommandations de 2002

8.148 C'est le premier suivi que nous faisons des recommandations de notre rapport de 2002.

Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

Inspections environnementales

8.149 La protection de notre environnement influe grandement sur la salubrité et la sécurité de l'endroit où nous vivons. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée législative a adopté plusieurs lois et règlements visant la protection de notre environnement. Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux est chargé de l'administration de la majeure partie de ces mesures législatives.

8.150 L'intérêt que nous portons à la conservation de l'environnement nous a menés à examiner comment le ministère surveille le respect de la législation sur l'environnement dans la province.

8.151 L'objectif de cette vérification était de déterminer si le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux avait un processus d'inspection adéquat, comportant des directives et des méthodes appropriées, pour surveiller la conformité aux lois provinciales sur l'environnement et en faire rapport.

8.152 La vérification avait donné lieu à 21 recommandations. Le ministère a réussi la mise en œuvre de cinq d'entre elles. Le ministère a aussi mis partiellement en œuvre quatre des recommandations. Deux recommandations ne sont plus applicables en raison d'une réorganisation au ministère. Le ministère est d'accord avec les dix autres recommandations, mais peu de progrès ont été faits.

8.153 Les recommandations qui suivent ont été mises en œuvre.

8.154 Le ministère devrait établir un programme d'orientation uniforme à l'intention des nouveaux inspecteurs.

8.155 Le ministère devrait établir une directive de formation et une formation uniforme pour les inspecteurs.

8.156 Le ministère devrait procéder à la formation de tous les inspecteurs à l'automne 2002, comme il l'a prévu.

8.157 Le ministère devrait établir des procédures uniformes pour la réalisation et la documentation des inspections. Les procédures approuvées devraient être distribuées à tous les inspecteurs.

8.158 Afin de se conformer à la directive gouvernementale, le ministère devrait poursuivre sa mise en œuvre du système d'examen du rendement des employés.

Ministère des Finances

Gouvernance des régimes de retraite

8.159 Le préposé à la gouvernance d'un régime de retraite est le responsable au premier chef de la gestion du régime. En général, l'objectif du préposé est de réaliser la mission du plan.

8.160 Nous avions retenu deux des régimes de retraite provinciaux pour déterminer si les préposés à la gouvernance des régimes de retraite avaient établi des mécanismes satisfaisants pour mesurer l'efficacité des activités de gestion de l'actif et en faire rapport. La gestion de l'actif est l'un de cinq secteurs clés de responsabilité d'un régime de retraite. Les quatre autres sont la conformité, la capitalisation du régime, l'administration des prestations et la communication.

8.161 Nous avions examiné un plan dont le gestionnaire des placements est la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick, soit le Régime de pension de retraite dans les services publics, et un plan qui fait appel à des gestionnaires des placements de l'extérieur, soit le Régime de pension à l'intention du groupe Manœuvres, hommes de métier et de services des districts scolaires est le Conseil de gestion.

8.162 Au total, 23 recommandations ont été faites à l'issue de la vérification. Parmi celles-ci, 21 ont été adressées au ministère des Finances, et les deux autres, à la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick.

8.163 Notre première mise à jour sur les progrès réalisés dans l'adoption des recommandations signalait qu'aucune recommandation n'avait été pleinement mise en œuvre. Nous constatons maintenant que des progrès ont été réalisés sur certains points.

8.164 Pour dix des recommandations, des progrès satisfaisants ont été réalisés dans leur mise en œuvre. Le ministère est d'accord avec neuf recommandations, mais aucun progrès mesurable n'a eu lieu.

8.165 Quatre recommandations n'ont pas été acceptées, y compris les trois suivantes, adressées au ministère des Finances en rapport avec le Régime de pension de retraite dans les services publics.

8.166 Le préposé à la gouverne n'a jamais officiellement approuvé la politique de placement, et nous avions recommandé que l'approbation requise soit obtenue.

8.167 Nous avions recommandé que le rôle du préposé à la gouverne du régime soit officialisé pour faire en sorte que l'approbation du préposé à la gouverne soit requise pour certaines modifications à la politique de placement (p. ex., catégories d'actif et pourcentages d'affectation).

8.168 Le ministère des Finances a répondu que la responsabilité des politiques de placement a été confiée à la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick par voie législative. Il a déclaré que les futures modifications à la directive seront présentées au ministère, mais à titre informatif uniquement. Rien n'est prévu pour officialiser le rôle du préposé à la gouvernance du régime.

8.169 Nous avions recommandé que le préposé à la gouverne ait recours au comité d'évaluation actuarielle pour obtenir de l'information pouvant servir à prendre des décisions éclairées sur la politique de placement du régime.

8.170 Le ministère convient que le préposé pourrait avoir recours au comité pour prendre des décisions éclairées sur la politique de placement. Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, il est prévu que les futures modifications à la directive seront présentées au ministère, mais à titre informatif uniquement.

8.171 La quatrième recommandation qui n'a pas été acceptée visait la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick. Elle aussi a trait au Régime de pension de retraite dans les services publics.

8.172 Nous avions recommandé que la politique de placement comprenne l'obligation d'une communication appropriée avec le

préposé à la gouverne du régime lorsque des modifications à la politique de placement sont préparées.

8.173 La Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick considère que la communication avec le promoteur du régime est d'une importance extrême; elle estime toutefois que la politique de placement n'est pas le véhicule approprié pour décrire le protocole de communication.

Ministère de la Santé et du Mieux-être

Système de prestation de services aux clients

8.174 Une gestion et une surveillance de projet efficaces sont essentielles pour que les projets de technologie de l'information soient achevés à temps et dans les limites du budget. La vérification dont il est question ici a consisté à examiner comment le ministère de la Santé et du Mieux-être a géré et surveillé l'élaboration et la mise en œuvre du système de prestation de services aux clients (SPSC).

8.175 Le SPSC est un système bilingue en ligne, accessible 24 heures sur 24, qui permet de suivre tous les services fournis à un client, assurant ainsi un continuum de soins approprié grâce à une planification et à une prestation coordonnées et communes. Il a fallu six ans pour mettre le SPSC en œuvre, et le coût pour la province a dépassé 26,9 millions de dollars. Le délai d'exécution et le coût ont considérablement dépassé ce qui avait été prévu au budget à l'origine. Dans notre rapport, nous avions donné un aperçu des causes possibles des dépassements de coûts et des retards ainsi que des points sur lesquels le ministère n'avait pas respecté les modalités du contrat, les mesures législatives et les directives gouvernementales. Une de nos recommandations portait sur les améliorations possibles que le ministère pouvait apporter à ses méthodes de gestion et de surveillance des futurs projets de technologie de l'information.

8.176 Le ministère était d'accord avec la recommandation. Depuis, le ministère a entamé deux importants projets en technologie de l'information. Il a déjà adopté certains aspects de la recommandation et prévoit mettre le reste en œuvre à mesure que les projets avancent.

Ministère de la Sécurité publique

Bureau du prévôt des incendies

8.177 L'intérêt que nous portons à la sécurité de la population du Nouveau-Brunswick nous a menés à examiner les activités du Bureau du prévôt des incendies au ministère de la Sécurité publique. Le BPI est l'instance supérieure dans la province en matière de sécurité-incendie et de prévention des incendies.

8.178 La *Loi sur la prévention des incendies* établit l'autorité et les responsabilités du BPI. Une administration et une exécution adéquates de la loi sont importantes, car le non-respect de la loi peut avoir des répercussions graves sur chaque résident de la province.

8.179 Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- Évaluer si le Bureau du prévôt des incendies s'assure adéquatement de la mise en application des dispositions de la *Loi sur la prévention des incendies*.

- Évaluer si le Bureau du prévôt des incendies a en place des mécanismes et des méthodes appropriés sur le plan des ressources humaines pour s'acquitter de manière suffisante de la prestation des programmes provinciaux de protection et de sécurité-incendie qui visent à réduire les pertes de vie, les blessures et les dommages matériels dus aux incendies.

8.180 La vérification a donné lieu à 23 recommandations. Nous avons constaté avec satisfaction que le BPI a réussi jusqu'à présent à donner suite à 14 des recommandations. Le BPI a aussi mis cinq des recommandations partiellement en œuvre. Pour ce qui est des quatre autres recommandations, elles ont été acceptées, mais rien d'important n'a été fait.

8.181 Les recommandations qui suivent ont été mises en œuvre.

8.182 Nous avions recommandé que le BPI offre des séances de recyclage sur la loi pour veiller à ce que les personnes nommées demeurent au courant de leurs fonctions et de leurs responsabilités en vertu de la loi et pour les informer de toute modification apportée à la loi depuis la séance précédente.

8.183 Nous avions recommandé que le BPI examine la possibilité d'inscrire une date d'expiration sur les cartes d'identité qu'il délivre au moment de la nomination d'une personne (trois ans, cinq ans, etc.).

8.184 Nous avions recommandé que le BPI intègre la conformité à la loi à son plan de travail.

8.185 Nous avions recommandé que la direction du BPI inclue, dans la mesure du possible, des membres du personnel du BPI de tous les niveaux dans la création du plan de travail du BPI. Le plan devrait être examiné et débattu avec le personnel afin que celui-ci ait une vue d'ensemble et sache où il se situe dans l'organisation.

8.186 Le BPI devrait, à l'avenir, surveiller la conformité de près. En fait, nous avions recommandé que le prévôt des incendies assume un rôle proactif et se fasse le « champion » de la loi.

8.187 Nous avions recommandé que le BPI entre tous les rapports d'incendie dans le système de rapport des incendies en temps opportun et qu'il s'assure de sa tenue à jour.

8.188 Nous avions recommandé que le BPI examine les avantages et les coûts de mettre en œuvre une version Internet du système de rapport des incendies à l'usage des services d'incendie.

8.189 Nous avions recommandé que les normes d'emploi ne soient pas abaissées pour être adaptées aux capacités des personnes qui posent leur candidature.

8.190 Nous avions recommandé que le ministère et le BPI examinent la question pour déterminer si des antécédents en matière de services d'incendie sont une qualité souhaitable ou une qualité essentielle pour le poste d'assistant au prévôt des incendies.

8.191 Nous avions recommandé que le BPI voie si les séances techniques à l'intention des assistants au prévôt des incendies et des agents d'examen des plans devraient avoir lieu plus souvent que deux fois par année et s'il serait bénéfique d'inclure tous les membres du personnel.

8.192 Nous avions recommandé que le BPI joue un rôle actif de façon à s'assurer que tous les agents de prévention des incendies

chargés des inspections dans la province ont suivi une formation adéquate.

8.193 Nous avions recommandé que les principaux secteurs de responsabilité de tous les postes au BPI soient définis dans des plans de travail et que les principaux indicateurs de réussite pour chaque secteur de responsabilités soient précisés. Le rendement des employés devrait être évalué en fonction de la mesure dans laquelle ils satisfont aux principaux indicateurs de réussite dans chaque secteur de responsabilités principal lié à leur poste.

8.194 Nous avions recommandé que le BPI voie à ce que les assistants locaux qui effectuent des enquêtes sur les incendies aient suivi la même formation de l'École canadienne d'enquêtes sur les incendies que les personnes nommées aux postes d'enquêteur d'incendie.

8.195 Nous avions recommandé que le BPI étudie les coûts et les avantages de l'agrément de tous les enquêteurs d'incendie par l'entremise de l'École canadienne d'enquêtes sur les incendies. S'il est déterminé qu'il s'agit d'une solution réaliste, le BPI devrait veiller à ce que les personnes non agréées suivent une formation de recyclage périodique pour assurer l'actualité de leurs compétences et de leurs connaissances.

8.196 La solution n'a pas été celle attendue pour ce qui est des deux dernières recommandations, car l'École canadienne d'enquêtes sur les incendies a fermé ses portes, mais nous estimons que d'autres initiatives de formation acceptables ont été prises pour donner suite aux recommandations.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

Téléphones cellulaires

8.197 Les téléphones cellulaires font maintenant partie intégrante aussi bien des communications professionnelles que des communications personnelles, et leur importance et leur utilisation se sont accrues au gouvernement. Au moment de la vérification en 2002, nous estimions qu'il y avait plus de 3 100 téléphones cellulaires en usage au gouvernement, à un coût d'au moins 2,5 millions de dollars par année.

8.198 Le but de notre vérification était de déterminer si le gouvernement avait en place un système adéquat pour administrer l'acquisition et l'utilisation des téléphones cellulaires. Notre rapport

sur les résultats de la vérification comprenait sept recommandations. Ces recommandations visaient le ministère de l'Approvisionnement et des Services, le Conseil de gestion ou les deux, selon leur nature.

8.199 Depuis la parution de notre rapport annuel de 2002, quatre des recommandations ont été partiellement mises en œuvre, et l'adoption des trois autres n'a pas avancé. Aucune des recommandations n'a été pleinement mise en œuvre.

8.200 À notre avis, la recommandation la plus importante voulait que le gouvernement commence à procéder par appel d'offres pour le temps d'antenne et le service interurbain des téléphones cellulaires. Nous avons le plaisir de signaler que le gouvernement a lancé un appel d'offres pour ces services et qu'il est en train de déterminer le ou les soumissionnaires gagnants. Une fois les contrats attribués, il semble que les exigences en matière d'information établies par le gouvernement au moyen de l'appel d'offres favoriseront l'adoption d'un certain nombre d'autres recommandations.

Ministère de la Formation et du Développement de l'emploi

Programmes de développement de l'emploi

8.201 Les programmes de développement de l'emploi offerts par l'entremise du ministère de la Formation et du Développement de l'emploi répondent à une gamme de besoins différents et servent une clientèle diversifiée. On compte cinq programmes principaux : Aptitudes à l'emploi; Accroissement de l'emploi; Formation et perfectionnement professionnel; Stage d'emploi étudiant pour demain; Services d'emploi.

8.202 Notre vérification a porté principalement sur la gestion des programmes. Nous voulions savoir si le ministère réussissait à atteindre les buts et les objectifs stratégiques économiques et relatifs à l'emploi du gouvernement provincial.

8.203 Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- Évaluer la suffisance des contrôles internes du Système de gestion du développement de l'emploi visant à assurer des informations financières opportunes et fiables.
- Évaluer la suffisance des processus de gestion et de contrôle rapport avec l'approbation et le versement des fonds destinés développement de l'emploi.

- Déterminer si des modalités adéquates étaient en place pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

8.204 Nous avions adressé 12 recommandations au ministère à l'issue de notre vérification. Six d'entre elles sont maintenant adoptées. Le ministère a avancé dans la mise en œuvre de quatre des recommandations; quant aux deux dernières, le ministère avait indiqué son accord, mais aucun progrès marqué n'a eu lieu.

8.205 Les recommandations qui suivent ont été mises en œuvre.

8.206 Nous avions recommandé que les directives et les procédures des différents programmes indiquent clairement la documentation qui doit être envoyée pour être prise en images en vertu de chaque programme et la documentation qui doit être conservée par les agents de programmes et les conseillers en emploi.

8.207 Nous avions recommandé que la lettre d'offre ou la demande relative au programme Aptitudes à l'emploi soit modifiée afin d'y inclure une disposition précisant que l'employeur consent à retourner le formulaire d'évaluation sur le rendement du client en même temps que l'attestation de salaire.

8.208 Nous avions recommandé que les lignes directrices préliminaires soient achevées le plus tôt possible et que les modifications ultérieures apportées aux programmes soient appuyées par des lignes directrices documentées au moment de leur mise en œuvre.

8.209 Nous avions recommandé que le ministère fournisse des formulaires de demande pour tous les programmes de développement de l'emploi.

8.210 Nous avions recommandé que les directives et les procédures relatives aux programmes proposent des délais d'exécution pour le processus d'approbation.

8.211 Nous avions recommandé que les lignes directrices prévues pour l'évaluation des programmes définissent un processus visant à ce qu'il soit donné suite aux recommandations découlant des évaluations de programme.

Ministère des Transports

Agence de gestion des véhicules

8.212 L'Agence de gestion des véhicules fournit une pleine gamme de services de véhicules aux ministères. L'agence fonctionne à titre d'organisme de service spécial, et sa mission est d'offrir « les services de gestion et d'entretien du parc de véhicules au gouvernement, sur une base économique selon les normes établies, afin de permettre aux clients d'offrir des services de qualité au public ».

8.213 Nous avions décidé de faire une vérification de l'agence en nous limitant aux camions légers, aux automobiles et aux voitures des hauts fonctionnaires. L'objectif de la vérification était double :

- Déterminer si l'Agence de gestion des véhicules fournissait des services de réparation et d'entretien aux automobiles, aux voitures des hauts fonctionnaires et aux camions légers du gouvernement d'une manière qui minimise les coûts et optimise l'efficience.

- Déterminer si l'Agence de gestion des véhicules avait en place des mécanismes et des méthodes adéquats pour surveiller la consommation de carburant des voitures et des camions légers du gouvernement et en assurer le contrôle.

8.214 Au total, nous avions formulé 40 recommandations à la suite de la vérification. Nous pouvons signaler que l'Agence de gestion des véhicules a adopté 17 des recommandations et en a partiellement mis en œuvre 7. Par ailleurs, la mise en œuvre de quatre autres recommandations qui avaient été acceptées a très peu avancé jusqu'à présent. Une recommandation n'est plus pertinente, car elle a trait à une directive qui a été modifiée par la suite.

8.215 Comme nous le signalions dans notre rapport annuel de 2002, au moment de notre vérification, le ministère avait déclaré être en désaccord avec huit des recommandations. Aucun travail de suivi n'a été effectué en rapport avec ces recommandations. On a déterminé récemment que le ministère a rejeté trois autres recommandations.

8.216 Les recommandations qui suivent ont été mises en œuvre.

8.217 Nous avions recommandé que l'agence analyse le bien-fondé économique de recourir aux heures supplémentaires comme moyen de suppléer aux besoins de dotation.

8.218 Nous avions recommandé que l'agence réalise l'étude sur le personnel occasionnel décrite dans le plan opérationnel de 1999. L'étude devrait notamment analyser la rentabilité du recours au personnel occasionnel.

8.219 Nous avions recommandé que l'agence rapproche régulièrement les coûts inscrits dans [son propre système d'information] à ceux inscrits dans le [système d'information financière du gouvernement]. Tout écart important devrait faire l'objet d'une enquête.

8.220 Nous avions recommandé que l'agence veille à ce que les utilisateurs de voiture de hauts fonctionnaires connaissent la directive concernant l'obtention de services.

8.221 Pour les services non visés par des ententes permanentes, nous avions recommandé que l'agence veille à obtenir plus d'une estimation pour les services requis. Nous avions aussi recommandé que le meilleur vendeur (le meilleur service au coût le plus bas pour le gouvernement) soit retenu.

8.222 Nous avions recommandé que l'agence surveille la pertinence de payer des services internes par rapport à des services externes.

8.223 Nous avions recommandé que l'agence s'assure que tous les biens utilisés fassent l'objet d'un entretien préventif en temps opportun en sensibilisant davantage les conducteurs et les coordonnateurs des services de véhicules à l'entretien requis.

8.224 Nous avions recommandé que l'agence veille à ce que tous les conducteurs remettent leur rapport sur l'état du véhicule, tel qu'exigé.

8.225 Nous avions recommandé que l'agence établisse une directive officielle pour s'assurer que les rappels des fabricants sont effectués en priorité. Nous avions aussi recommandé que les rappels ayant de graves conséquences sur la sécurité reçoivent une priorité élevée.

8.226 Nous avions recommandé que l'agence veille à ce que les conducteurs reçoivent une liste à jour des rabais offerts par les vendeurs externes.

8.227 Nous avions recommandé que l'agence veille à ce que les hauts fonctionnaires connaissent tous les aspects de la directive, en particulier l'obligation de présenter des bordereaux de carte de crédit avec les rapports sur le kilométrage.

8.228 Nous avions recommandé que l'agence veille à ce que des dossiers exacts soient tenus pour l'affectation des cartes pour le carburant et des cartes de crédit.

8.229 Nous avions recommandé que l'agence surveille la consommation de carburant, conformément à la directive du gouvernement.

8.230 Nous avions recommandé que l'agence améliore ses communications avec les coordonnateurs des services de véhicules des ministères au sujet des attentes en matière de surveillance de la consommation de carburant pour assurer une surveillance adéquate au niveau des ministères.

8.231 Nous avions recommandé que l'agence veille à ce que les rapports d'anomalies sur le carburant soient non seulement produits chaque mois, mais aussi examinés chaque mois. Toute anomalie devrait faire l'objet d'un suivi en temps opportun.

8.232 Nous avions recommandé que l'agence documente clairement les mesures de suivi prises au sujet des anomalies repérées dans les rapports sur le carburant.

8.233 Nous avions recommandé que l'agence veille à ce que les vendeurs respectent les modalités de leur contrat [concernant les achats autres que le carburant]. Pour ce faire, des rapports d'anomalies seraient produits et examinés pour repérer les articles coûteux ou inhabituels portant le code d'article de dépanneur.

8.234 Les recommandations qui suivent n'ont pas été acceptées.

8.235 Nous avions recommandé que les résultats de l'examen de comparaison des prix servent à déterminer le moyen le plus économique de fournir des services de réparation et d'entretien pour les véhicules du gouvernement.

8.236 Nous avions recommandé que l'agence élabore des normes et des mesures portant sur l'efficacité des mécaniciens. De plus, l'agence devrait prendre en compte les avantages et les coûts associés à l'application de ces normes et mesures à son processus d'évaluation du rendement des mécaniciens.

8.237 Nous avions recommandé que l'agence officialise et applique une directive concernant les travaux qui peuvent être faits sur les voitures des hauts fonctionnaires avant leur cession.

Divers ministères

Comptes débiteurs

8.238 La plupart des gouvernements insistent plus sur le contrôle des dépenses que sur la perception des recettes. À quelques exceptions près, les ministères provinciaux n'ont pas le pouvoir de dépenser les recettes qu'ils perçoivent. Il s'ensuit que, souvent, les ministères ne sont pas motivés financièrement à consacrer du temps et des efforts au domaine des comptes débiteurs en vue de maximiser les activités de recouvrement.

8.239 Nous avions vérifié la gestion des comptes débiteurs dans trois ministères. Nous voulions savoir si les ministères avaient un processus de recouvrement global qui était conforme à la directive gouvernementale.

Entreprises Nouveau-Brunswick

8.240 Six recommandations avaient été adressées à Entreprises Nouveau-Brunswick en rapport avec le solde des comptes débiteurs du ministère, qui dépassait 277 millions de dollars au moment de notre vérification. La majorité de ces comptes débiteurs était constituée de prêts non remboursés consentis dans les secteurs du développement économique, des pêches et de l'agriculture. Nous avons le plaisir de signaler que les six recommandations ont été mises en œuvre.

8.241 Nous avions recommandé que le ministère établisse et documente un mécanisme de surveillance et de recouvrement des comptes débiteurs en souffrance. Des procédures de suivi adéquates devraient être adoptées pour veiller à ce que tous les paiements soient versés à temps et que les montants soient exacts.

8.242 Nous avions recommandé qu'un mécanisme de rapport des comptes en souffrance soit mis au point. Des rapports sur les comptes débiteurs devraient être produits régulièrement et

distribués aux membres de la haute direction aux fins d'examen et de commentaire.

8.243 Nous avions recommandé que le ministère veille à l'élaboration de procédures visant à fournir de l'information en temps opportun afin que les dossiers des clients puissent être mis à jour. Cette démarche devrait faire en sorte que le rapport chronologique des comptes débiteurs est exact.

8.244 Nous avions recommandé que le recouvrement des frais et le suivi des soldes impayés soient effectués en priorité. Dans chaque cas, on devrait décider si les fonds en souffrance devraient être perçus avant d'accorder ou de prolonger des stimulants économiques.

8.245 Nous avions recommandé que tous les dossiers soient régulièrement mis à jour et que l'état des clients soit revu, même si aucune mesure n'a été prise. Tous les dossiers devraient contenir des ententes à jour.

8.246 Nous avions recommandé que les vieux comptes débiteurs dont les soldes sont jugés irrécouvrables soient promptement radiés.

Finances

8.247 Au ministère des Finances, nous avions concentré nos efforts sur les comptes débiteurs d'impôt foncier, qui s'élevaient à 579 millions de dollars au moment de notre vérification. Nous avions adressé neuf recommandations au ministère à l'issue de la vérification. Nous avons le plaisir de signaler que toutes les recommandations ont été mises en œuvre. Ces recommandations sont les suivantes.

8.248 Le ministère devrait mettre en œuvre des procédures de suivi adéquates pour veiller à ce que les sommes dues soient remboursées à temps et conformément aux modalités de l'entente.

8.249 Le ministère devrait revoir ses directives concernant le moment de communiquer avec les clients. Il peut être approprié de communiquer avec certains clients plus rapidement qu'avec d'autres.

8.250 Tous les dossiers devraient être mis à jour au fur et à mesure de leur examen. Les dossiers devraient contenir toutes les ententes de même que des documents qui justifient les ententes.

8.251 La justification et la documentation concernant les réductions et les remises d'intérêts et de pénalités devraient être versées au dossier.

8.252 Les comptes débiteurs dont le solde est jugé irrécouvrable devraient être radiés.

8.253 Le ministère devrait décider d'une marche à suivre pour traiter ces contribuables contrevenants.

8.254 Le ministère devrait fixer, pour le recouvrement des comptes débiteurs, des niveaux cibles fondés sur les expériences de recouvrement les plus efficaces d'autres administrations et viser à atteindre ou à dépasser ces niveaux.

8.255 Le ministère devrait déterminer des mesures de rendement appropriées pour le personnel et fixer des objectifs précis et mesurables concernant ses programmes de recouvrement des taxes et impôts impayés. Il devrait aussi surveiller le rendement par rapport à ces objectifs.

8.256 Les rapports publics devraient comprendre de l'information financière et des mesures du rendement relativement à la fonction de recouvrement. Le ministère pourrait fournir, dans le cadre de l'information redditionnelle qu'il remet à l'Assemblée législative, des comparaisons d'un exercice à l'autre sur les points suivants : le nombre et la valeur pécuniaire des comptes de taxes et d'impôts en souffrance pour l'exercice, les sommes recouvrées et les sommes radiées, la rapidité des activités de recouvrement, les coûts des programmes de recouvrement des impôts et taxes en souffrance, le solde des comptes en souffrance en fin d'exercice.

Justice

8.257 Neuf recommandations avaient été adressées au ministère de la Justice, dont le total des comptes débiteurs dépassait les 20 millions de dollars au 31 mars 2002. À ce jour, aucune des recommandations n'a encore été adoptée. Cependant, deux recommandations sont partiellement mises en œuvre, et des

changements que prévoit le ministère au cours de l'année qui vient auront une incidence sur d'autres. Le ministère envisage notamment de mettre un projet à l'essai pour améliorer le recouvrement et d'implanter un nouveau système de comptes débiteurs pour l'une de ses principales sources de recettes.

8.258 L'une des recommandations a été rejetée en vertu de l'argument selon lequel les coûts pourraient excéder les avantages financiers.

Ministère de la Sécurité publique

Recettes relatives aux véhicules à moteur

8.259 Nous avions effectué une vérification des systèmes en place pour assurer le contrôle des recettes provenant des droits et des amendes prévues à la *Loi sur les véhicules à moteur* et des stocks relatifs aux véhicules à moteur. Deux recommandations avaient été adressées au ministère à la suite de cette vérification. Notre travail de suivi confirme que les deux recommandations sont maintenant adoptées. Les voici.

8.260 Nous avions recommandé que le ministère signe une nouvelle entente officielle avec Services Nouveau-Brunswick pour préciser ses attentes en ce qui concerne les recettes et les stocks relatifs aux véhicules à moteur.

8.261 Nous avions recommandé que les services de police envoient à SNB uniquement les copies des billets payés et nuls. Les billets destinés à la cour devraient être apportés à la cour à la date de comparution. La cour devrait ensuite conserver sa copie et envoyer toutes les autres copies au ministère aux fins de traitement. La copie de SNB serait alors envoyée à SNB, et les stocks de billets pourraient être mis à jour. Une telle méthode assurerait un compte rendu exact de tous les billets traités par la cour et une mise à jour au besoin du système d'enregistrement du ministère. Cela permettrait aussi un suivi plus utile et plus exact par SNB des stocks de billets de contravention signifiés en vertu de la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales*.

Chapitre 9
Bureau du vérificateur général

Contenu

Contexte 231
Rôle et pertinence du bureau 231
Plan stratégique 232
Indicateurs du rendement 233
Information financière 238
Ressources humaines 239

Bureau du vérificateur général

Contexte

9.1 Depuis quelques années, notre rapport contient une liste de contrôle portant sur l'évaluation de notre conformité à la directive gouvernementale sur les rapports annuels. Une version comparative pour 2004 est présentée ci-dessous.

Pièce 9.1
Liste d'autoévaluation

	2004	2003
Un rapport a-t-il été préparé?	Oui	Oui
La pertinence des programmes y est-elle discutée?	Oui	Oui
Les buts et les objectifs y sont-ils énoncés?	Oui	Oui
Le rapport traite-t-il de la réalisation des plans?	Oui	Oui
Y présente-t-on des indicateurs du rendement?	Oui	Oui
Y présente-t-on des détails sur le niveau de satisfaction des clients?	Oui	Oui
Y présente-t-on des informations financières réelles et prévisionnelles?	Oui	Oui
Le rapport explique-t-il les écarts par rapport au budget?	Oui	Oui

Rôle et pertinence du bureau

Notre rôle

9.2 Notre rôle au sein des services publics de la province est unique. Nous sommes indépendants du gouvernement en poste et nous fournissons de l'information directement à l'Assemblée législative. Cette information aide l'Assemblée législative à remplir son rôle consistant à tenir le gouvernement responsable de la façon dont les fonds publics sont gérés et les services sont fournis. Nous aidons également le gouvernement en formulant des recommandations à l'intention des hauts fonctionnaires des ministères et organismes que nous vérifions.

Notre mission

9.3 Nous favorisons la reddition de comptes en fournissant de l'information objective à la population du Nouveau-Brunswick par l'entremise de l'Assemblée législative.

Pertinence de notre bureau

9.4 Les volumes 1 et 2 de notre rapport de 2003 ont suscité beaucoup d'intérêt. Au total, 475 exemplaires ont été imprimés et distribués. Il est également possible de consulter notre rapport sur Internet, et nous tenons le compte du nombre de visites sur le site

de notre rapport. Les discussions que suscitent nos constatations à l'Assemblée législative ainsi qu'au Comité des comptes publics et au Comité des corporations de la Couronne prouvent la pertinence continuelle de notre travail.

9.5 Chaque année, nous incluons dans notre rapport des sujets qui, à notre avis, sont importants pour l'Assemblée législative et pour le public. Y figurent aussi nos constatations, nos conclusions et nos recommandations découlant du travail de vérification effectué durant l'exercice.

9.6 Notre service comprend également des conclusions de vérification distinctes sur la fiabilité des états financiers. Ces conclusions (rapports du vérificateur) sont communiquées à l'Assemblée législative avec les états financiers de la province et des organismes et fonds en fiducie que nous vérifions.

9.7 Nous sommes d'avis que notre travail demeure pertinent et qu'il contribue :

- à susciter la confiance du public à l'égard de notre régime gouvernemental;
- à assurer la capacité de l'Assemblée législative de s'acquitter de sa responsabilité d'obtenir du gouvernement qu'il rende des comptes;
- à assurer la capacité du gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités au moyen de méthodes et de systèmes de gestion judicieux.

Plan stratégique

9.8 Notre plan stratégique de 2003-2008 se trouve sur notre site Web. Le plan énonce les trois principaux buts sur lesquels nous concentrerons nos efforts au cours des cinq prochaines années. Les buts sont les suivants :

- L'Assemblée législative et le public connaissent et valorisent le travail que nous faisons, et ont confiance dans notre capacité de fournir de l'information opportune, objective et crédible.
- Les ministères et les organismes acceptent et mettent en oeuvre nos recommandations.
- Nos intervenants, soit l'Assemblée législative, le public, les entités vérifiées et nos employés, nous perçoivent comme menant par l'exemple.

9.9 Nous avons mis au point des stratégies visant chacun de ces buts, de même que des objectifs précis et des mesures à prendre. Chaque année, nous mettrons au point un plan d'activités qui fixe des cibles pour chacun de nos objectifs. Nous avons déterminé 12 indicateurs du rendement dont nous nous servons pour mesurer nos progrès.

Indicateurs du rendement

9.10 Cette année, nous avons fait enquête auprès des membres du Comité des comptes publics et du Comité des corporations de la Couronne et nous les avons interviewés afin de mesurer l'efficacité avec laquelle nous répondons à leurs besoins.

Enquête auprès des députés

9.11 Les résultats de l'enquête montrent un degré élevé de satisfaction à l'égard de notre travail. Nous avons converti les réponses en une table numérique, qui a produit un taux de satisfaction générale de 86,8 %.

9.12 Les membres des comités sont satisfaits de notre rapport et du processus que nous suivons pour leur communiquer le contenu du rapport. Ils considèrent que les sujets que nous choisissons d'examiner sont pertinents et que nos recommandations sont pratiques et réalisables. Ils estiment que notre bureau fournit aux contribuables un service de valeur en contrepartie des fonds dépensés.

Enquête auprès des entités vérifiées

9.13 À l'issue de chaque vérification, nous faisons enquête auprès du ministère ou de l'organisme de la Couronne visé afin de déterminer leur niveau de satisfaction à l'égard de notre travail.

9.14 Les réponses à l'enquête suivant notre vérification de 2003 montre un degré élevé de satisfaction, en particulier à l'égard des vérifications financières que nous effectuons. Nous avons converti toutes les réponses en une table numérique, qui a produit un taux de satisfaction générale de 87,0 %.

9.15 De façon générale, les entités vérifiées sont d'avis que nous avons entretenu une bonne communication avec leur organisation durant notre travail et dans la préparation de nos rapports, et que nous avons fait affaire avec elles de manière courtoise et professionnelle. Des préoccupations ont été exprimées quant au fait que notre connaissance de l'organisation pourrait être meilleure pour ce qui est des vérifications d'optimisation des ressources et des

vérifications détaillées des systèmes. Nous prendrons ces commentaires en considération dans notre travail.

Enquête auprès des employés

9.16 À l'automne 2003, nous avons effectué notre toute première enquête sur la satisfaction des employés. Nous voulions des rétroactions sur des sujets tels que la qualité de la vie au travail, la communication et le développement professionnel. Nous avons converti les réponses en une table numérique, qui a produit un taux de satisfaction général de 62,6 %.

9.17 Ce résultat ne nous satisfait pas, et nous nous occupons des questions soulevées par l'enquête au niveau de la direction et par le recours aux comités de personnel. Les points importants qui ont été soulignés comprennent la formation, des rétroactions en temps opportun sur le rendement, les ressources et la reconnaissance.

Acceptation et mise en œuvre des recommandations

9.18 Le chapitre 8 du rapport offre un aperçu des recommandations que nous avions formulées dans nos rapports de 2000 à 2002. Il fournit des détails sur les réponses des ministères à nos recommandations ainsi que notre évaluation de l'acceptation et de la mise en œuvre de ces recommandations.

9.19 De façon générale, nous sommes satisfaits des mesures prises par les ministères et les organismes de la Couronne en réponse à notre travail et à nos rapports.

Achèvement des vérifications à temps et dans les limites du budget

9.20 Notre objectif à long terme est de terminer la vérification des états financiers de la province au plus tard le 30 juin et de terminer toutes les vérifications des organismes de la Couronne et des fonds en fiducie au plus tard le 30 septembre.

9.21 Notre capacité d'atteindre cet objectif ne dépend pas entièrement de nous, mais aussi de la date à laquelle les entités que nous vérifions clôturent leur exercice et sont prêtes pour que nous puissions faire notre travail. Néanmoins, nous croyons que cet indicateur est important, car il nous pousse à inciter les entités que nous vérifions à clôturer leur exercice le plus rapidement possible. Nous encourageons la communication en temps opportun de l'information financière. De plus, l'indicateur pousse mon bureau à achever le travail de vérification dans un certain délai.

9.22 La vérification du gouvernement du Nouveau-Brunswick n'était pas terminée au 30 juin. Notre rapport du vérificateur sur les états financiers de la province est daté du 1er septembre.

9.23 Nous sommes les vérificateurs de 20 organismes de la Couronne, de 6 régimes de retraite et du Fonds de stabilisation financière. Au 30 septembre, nous avions terminé la vérification de 13 organismes de la Couronne et de 3 des régimes de retraite. En ce qui concerne les sept organismes de la Couronne dont la vérification n'était pas terminée, des retards ont eu lieu en raison d'une pénurie de ressources à notre bureau pour faire le travail. Toutefois, au 9 novembre, les sept vérifications étaient achevées et avaient chacune fait l'objet d'un rapport. Nos ressources n'ont pas été suffisantes pour nous permettre d'achever la vérification du Fonds de stabilisation financière et de trois des régimes de retraite à temps pour respecter notre date cible du 30 septembre.

9.24 Nous établissons des calendriers de vérification détaillés pour chacune de nos vérifications. Durant la vérification, nous surveillons le temps consacré par les membres du personnel à différentes parties du travail. À la fin de chaque vérification, nous résumons le temps total consacré à la vérification, nous le comparons au total des heures prévues au calendrier et nous analysons les principales fluctuations. Pour nos vérifications financières, nous utilisons les résultats de cette analyse dans la préparation du calendrier pour le travail de l'année suivante.

9.25 Le temps réel consacré à notre vérification des états financiers de la province a dépassé de 570 heures le temps prévu au calendrier. Le dépassement est surtout attribuable au temps supplémentaire consacré à la vérification du système NB Cas, qui est le système de paiements d'aide sociale et de gestion de cas du ministère des Services familiaux et communautaires. Les résultats de cette vérification figurent au chapitre 7 du rapport. C'est en raison de l'importance et de la complexité du système que nous avons choisi cette application informatique comme objet de vérification, et ces facteurs ont contribué à la durée plus longue que prévu de la vérification.

9.26 La vérification des 16 organismes de la Couronne et régimes de retraite que nous avons achevée au 30 septembre a été menée selon les heures prévues au calendrier ou presque, à l'exception d'Algonquin Properties Limited et d'Algonquin Golf Limited. Le

temps consacré à ces deux vérifications, qui sont étroitement liées et effectuées en même temps, a grandement dépassé le temps prévu. Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation, dont une importante question ayant trait aux contrôles internes qui devait être réglée, ainsi qu'un temps considérable consacré à des questions de comptabilité plutôt qu'à la réalisation de la vérification.

9.27 Durant l'année écoulée, nous avons mené quatre importantes vérifications d'optimisation des ressources, qui font l'objet de chapitres dans notre rapport de 2004. Une seule vérification a pris beaucoup plus de temps que ce que nous avions prévu. Il s'agit de notre vérification sur la salmoniculture, pour laquelle nous avons sous-estimé le temps qu'exigerait le travail en collaboration avec les deux autres bureaux de vérification législative. Nous croyons que le temps supplémentaire a représenté un investissement judicieux et que notre rapport final a grandement profité de l'interaction avec les autres bureaux.

Intérêt et discussion suscités par notre travail

9.28 Quatre de nos indicateurs du rendement tentent d'évaluer la pertinence de notre travail en suivant les manifestations d'intérêt à l'égard de notre travail et des rapports.

9.29 Comme nous l'avons mentionné, nous suivons le nombre de visites à notre site Web pour consulter notre rapport. Au cours de la période allant de décembre 2003 à juin 2004, c'est-à-dire à partir de la publication des volumes 1 et 2 de notre rapport de 2003 jusqu'à la fin des quatre mois subséquents, les rapports complets ont fait l'objet de plus de 7 000 visites. Des chapitres individuels ont aussi été consultés. Le 9 décembre 2003, le jour de la publication de notre volume 1, plus de 2 500 visites ont été enregistrées sur notre site Web. Le 18 février 2004, le jour de la parution du volume 2, il y a eu plus de 3 700 visites.

9.30 Nous aimerions aussi suivre le nombre de fois que notre travail est mentionné à l'Assemblée législative et dans les réunions du Comité des comptes publics et du Comité des corporations de la Couronne, mais cela s'avère une tâche impossible. Le registre officiel des travaux de l'Assemblée législative (le hansard) a au moins deux ans de retard, et les réunions de comité ne font plus systématiquement l'objet d'un procès-verbal.

9.31 Néanmoins, à notre avis, le fait que le Comité des comptes publics et le Comité des corporations de la Couronne continuent à

avoir recours à nos rapports dans l'exécution de leur travail illustre notre pertinence. Nous offrons aussi nos services aux comités pour leur fournir la possibilité d'explorer des sujets plus en profondeur. Ainsi, nous avons fait des présentations devant le Comité des corporations de la Couronne sur la gouvernance des organismes de la Couronne, et devant le Comité des comptes publics sur les rapports annuels des ministères. De plus, nous offrons des séances d'orientation aux nouveaux membres des comités.

Emploi de notre temps

9.32 Un important indicateur pour nous est le pourcentage de temps que nous consacrons directement au travail de vérification. Notre objectif est que 60 % de toutes les heures professionnelles rémunérées à notre bureau soient directement consacrées aux vérifications d'états financiers ou aux vérifications d'optimisation des ressources.

9.33 Une analyse détaillée de l'emploi du temps du personnel pour 2003 montre que 58,88% du total des heures rémunérées de l'ensemble du personnel, à l'exception de notre personnel de soutien administratif, a été directement consacré au travail de vérification (y compris le travail visant notre rapport annuel). Environ la moitié de ce temps a été consacré aux vérifications d'optimisation des ressources. Le temps non consacré à la vérification comprend les jours fériés, les vacances, les cours suivis par les stagiaires et le personnel professionnel, les congés de maladie et les tâches administratives qui ne peuvent être imputées à une vérification en particulier.

Coût de nos vérifications

9.34 Nous avons toujours planifié et suivi le nombre d'heures exigées par chacune de nos vérifications. Cependant, afin d'exécuter notre travail de la manière la plus économique et la plus efficiente possible, nous avons aussi commencé à suivre le coût de chaque vérification. En termes généraux, on peut dire que le coût de nos vérifications représente le coût de fonctionnement de notre bureau, exprimé en fonction du total de nos dépenses, fourni plus loin dans ce chapitre.

9.35 Les données que nous avons rassemblées jusqu'à présent sont relativement simplistes, et elles seront davantage raffinées dans les années à venir. Ces données montrent que le coût de la vérification des états financiers du gouvernement du Nouveau-Brunswick s'élève à environ 200 000 $. Le coût total de la vérification des 16 organismes de la Couronne et régimes de retraite

que nous avons achevée au 30 septembre a été d'environ 115 000 $. Le coût total des quatre principales vérifications d'optimisation des ressources comprises dans ce rapport a été de 273 000 $. Le coût de la préparation de notre rapport de 2003, y compris le travail de suivi que nous faisons à l'égard des recommandations formulées dans les rapports précédents, a été d'environ 100 000 $.

Information financière

9.36 La pièce 9.2 montre les affectations budgétaires et les dépenses réelles pour 2002-2003 et 2003-2004 par code primaire. Le budget approuvé pour 2004-2005 est présenté aux fins de comparaison.

9.37 Comme nous le déclarions dans notre rapport de 2003, nous avions demandé dans notre demande de crédits budgétaires pour 2004-2005 une augmentation de 200 000 $ des sommes qui nous sont affectées. Cela nous aurait permis d'engager deux vérificateurs principaux de plus et d'accroître nos investissements dans la formation, la technologie et autres services de soutien. Le Conseil de gestion a rejeté cette demande de fonds additionnels.

9.38 Les frais de personnel continuent de représenter environ 90 % de notre budget, et nous avons sous-utilisé ce poste de 58 200 $ pour l'exercice terminé le 31 mars 2004. Cette sous-utilisation s'explique par le roulement du personnel et les retards inévitables qui se produisent avant de remplir les postes vacants.

Pièce 9.2
Dépenses réelles et affectations budgétaires (en milliers de dollars)

	2005	2004		2003	
	Budget	Budget	Montants réels	Budget	Montants réels
Frais de personnel	1 513,8	1 473,8	1 415,6	1 446,5	1 382,2
Autres services	135,6	138,2	118,6	124,2	169,5
Fournitures et approvisionnemer	9,0	8,4	10,9	8,1	7,8
Biens et matériel	32,6	52,6	25,8	76,2	93,2
	1 691,0	**1 673,0**	**1 570,9**	**1 655,0**	**1 652,7**

9.39 Les dépenses du poste Autres services ont été sous-utilisées de 19 600 $, et les fonds affectés aux biens et au matériel ont été sous-utilisés de 26 800 $. Ces économies résultent en grande partie des restrictions dans les dépenses en réponse à une demande du

Conseil de gestion d'instituer une réduction budgétaire de 5 % en cours d'exercice.

9.40 Notre loi exige que nos comptes fassent l'objet d'une vérification annuelle par un vérificateur qualifié, nommé par le président de l'Assemblée législative sur avis du Conseil de gestion. Cette vérification est effectuée par le Bureau du contrôleur, et son rapport du vérificateur est déposé à l'Assemblée législative.

Ressources humaines

9.41 Notre bureau continue de fournir de l'expérience et de la formation aux membres de notre personnel. Les nouveaux employés doivent s'inscrire à un programme de comptabilité professionnelle, à savoir CA (comptable agréé), CMA (comptable en management accrédité) ou CGA (comptable général licencié). Avant de pouvoir entreprendre cette formation professionnelle, on doit détenir au minimum un diplôme universitaire de premier cycle.

9.42 Le roulement de personnel est une conséquence inévitable du rôle de formation que joue notre bureau pour les professionnels. Durant l'année écoulée, quatre membres du personnel ont quitté notre bureau. Nous avons eu le plaisir de constater que trois de ces personnes sont demeurées dans le secteur public.

9.43 Notre effectif, fondé sur le budget dont nous disposons, a diminué durant l'année, passant de 24 à 23 personnes. Brent White, CA, Paul Jewett, CA et Phil Vessey, CA dirigent les trois équipes de vérification. Au 31 mars 2004, 14 membres du personnel professionnel détenaient un titre professionnel comptable. Notre personnel comprenait aussi cinq étudiants inscrits à un programme de comptabilité. Les deux autres membres de notre personnel fournissent des services de soutien administratif. Deux postes qui étaient vacants ont finalement été remplis. Voici la liste des membres du personnel au 31 mars 2004 :

Lorna Bailey [1]
Mylène Chiasson [2]
Cathy Connors Kennedy, CA
Duane Dickinson [2]
Kim Embleton [2]
Debbie Graye [2]
Deidre Green, CA
Eric Hopper, CA
Peggy Isnor, CA
Paul Jewett, CA
Cecil Jones, CA
Nick McCarthy [2]
Bill Phemister, CA
Ken Robinson, CA
Al Thomas, CA
Phil Vessey, CA
Brent White, CA
Darlene Wield [1]
Daryl Wilson, FCA
Tania Wood-Sussey, CA
Shauna Woodside, CA

[1] Soutien administratif

[2] Stagiaires inscrits à un programme de comptabilité professionnelle

Annexes

Contenu

Sommaire des vérifications importantes réalisées dans les ministères et les organismes de la Couronne depuis sept ans 243

Articles de la *Loi sur le vérificateur général* se rapportant aux fonctions du vérificateur général (voir pages 229 - 234 de l'anglais

Sommaire des vérifications importantes réalisées dans les ministères et les organismes de la Couronne depuis sept ans

Les paragraphes qui suivent résument les vérifications d'optimisation des ressources dont nous avons fait rapport dans des chapitres distincts de nos rapports annuels des sept dernières années, organisées par ministère ou organisme. L'année de rapport est indiquée entre parenthèses après la mention du sujet de la vérification. La liste contient le nom actuel du ministère ou de l'organisme, même si, dans certains cas, la vérification a eu lieu avant la réorganisation du gouvernement.

Ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture

La salmoniculture (2004)

Le rapport évalue la capacité des programmes du gouvernement du Nouveau-Brunswick d'assurer la durabilité économique, environnementale et sociale des activités d'élevage en cages du saumon au Nouveau-Brunswick.

Examen des mesures législatives (2000)

Le chapitre examine le degré auquel le ministère satisfait à ses responsabilités administratives en ce qui concerne les mesures législatives qui lui sont affectées et voit si les résultats font l'objet d'une évaluation adéquate et d'un rapport à l'Assemblée législative.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

Gestion des risques assurables associés aux bâtiments publics (2003)

Le chapitre examine si le ministère gère les risques assurables importants associés aux bâtiments publics dont il est responsable.

Téléphones cellulaires (2002)

Le chapitre examine si gouvernement a en place un système adéquat pour administrer l'acquisition et l'utilisation des téléphones cellulaires.

Archives provinciales du Nouveau-Brunswick (2001)

Le chapitre examine les activités des Archives provinciales du Nouveau-Brunswick. Il analyse leur rôle dans l'évaluation et la conservation des documents d'archives.

Achats (2001)

Le chapitre examine si le ministre s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les achats publics* et de son règlement.

Contrats visant les professionnels en TI (2001)

Le chapitre présente les résultats d'un examen de 40 contrats de six ministères pour des services de différents professionnels en technologie de l'information.

Fonds pour l'aménagement des terres (2000)

Le Fonds pour l'aménagement des terres achète, aménage et vend des terres au nom du gouvernement. Le chapitre examine si le fonds atteint les objectifs pour lesquels il a été créé. Le chapitre examine également le degré de conformité à la directive gouvernementale sur la cession des biens réels.

Bureau des ressources humaines

Gestion de l'absentéisme (2003)

Le chapitre examine si le gouvernement a des mécanismes et des méthodes en place pour gérer avec efficacité l'absentéisme des employés dans la fonction publique.

Ministère de l'Éducation

Transport scolaire (2001)

Le chapitre examine les systèmes et les méthodes mis en place par le ministère de l'Éducation pour assurer le transport sécuritaire des élèves en provenance et à destination des écoles.

L'Excellence en éducation (1998)

Le chapitre examine si le gouvernement a en place des mécanismes appropriés pour mesurer l'efficacité des initiatives liées à L'Excellence en éducation et en faire rapport, et si le gouvernement respecte les dispositions en matière de comptabilité et de vérification établies par le Conseil de gestion.

Ministère d'Entreprises Nouveau-Brunswick

Aide financière aux entreprises et présentation de l'information sur le rendement (1998)

Le chapitre examine si le ministère approuve et surveille de manière adéquate l'aide financière offerte aux entreprises en vertu de la *Loi sur le développement économique*, et si un système approprié de rapport sur l'efficacité a été mis en place au ministère et fonctionne.

Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

Programme de gestion des récipients à boisson (2004)

Le chapitre examine si le ministère a établi des méthodes satisfaisantes permettant d'évaluer si le programme de gestion des récipients à boisson atteint les résultats escomptés et s'il en fait rapport. Le chapitre fournit également un rapport d'étape sur les progrès que le ministère a réalisés dans la mise en œuvre des recommandations et en réponse aux constatations énoncées dans notre rapport de 1994 concernant le programme de gestion des récipients à boisson.

Inspections environnementales (2002)

Le chapitre examine le processus d'inspection établi par le ministère pour surveiller la conformité aux lois provinciales sur l'environnement et en faire rapport.

Qualité de l'eau des puits domestiques (2000)

Un approvisionnement fiable en eau potable est important pour tous. Environ 40 % de la population du Nouveau-Brunswick qui vit dans une petite ville ou une région rurale compte sur un puits domestique comme source d'eau principale. Deux règlements afférents à la *Loi sur l'assainissement de l'eau* contribuent à prévenir les problèmes d'eau potable pour les personnes qui sont alimentées par un puits domestique nouvellement foré ou creusé, à savoir le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*. Le chapitre examine la mesure dans laquelle le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et le ministère de la Santé et du Mieux-être s'assurent de la conformité aux règlements en matière de puits privés.

Programme d'intendance des pneus (1999)

Le chapitre examine l'approche adoptée par le gouvernement pour établir le programme d'intendance des pneus et voit si le ministère supervise le programme conformément à la loi et au règlement. Nous avons aussi examiné la mesure dans laquelle le public est protégé contre le danger d'un incendie de pneus.

Ministère des Finances

Dépenses fiscales (2003)

Le chapitre examine et évalue les processus suivis pour approuver, surveiller et évaluer les programmes de dépenses fiscales et en faire rapport.

Gouvernance des régimes de retraite (2002)

Le chapitre examine si les préposés à la gouvernance de deux régimes de retraite provinciaux ont établi des mécanismes satisfaisants pour mesurer l'efficacité des activités de gestion de l'actif et en faire rapport.

Programme de retraite anticipée (2001)

Le chapitre examine le processus suivi par le gouvernement pour en arriver à la décision d'offrir un programme de retraite anticipée à ses employés.

Gouvernance des régimes de retraite (2000)

Le chapitre examine la structure de gouvernance de quatre régimes de retraite parrainés par le gouvernement provincial.

Taxe à la consommation (1999)

Le 1er avril 1997, la taxe de vente harmonisée, administrée par le gouvernement fédéral, a remplacé la taxe à la consommation provinciale. Depuis, le gouvernement a recruté des vérificateurs additionnels pour repérer les taxes non établies. Le chapitre examine l'économie et l'efficience de cet effort de vérification spécial ainsi que la perception de la taxe de vente en général.

Contrats de location d'Evergreen et de Wackenhut (rapport spécial pour le Comité des comptes publics - 1998)

Notre objectif, dicté par le Comité des comptes publics, était le suivant : « examiner les modalités financières des contrats d'Evergreen et de Wackenhut et comparer le coût total des arrangements avec le secteur privé à celui des méthodes traditionnelles du gouvernement. »

Ministère de la Formation et du Développement de l'emploi

Programmes de développement de l'emploi (2002)

Le chapitre examine la gestion des programmes de développement économique et voit si des procédures adéquates sont en place pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

Gestion des terres de la Couronne (2001)

Le chapitre examine les responsabilités du ministre à l'égard des terres de la Couronne et analyse la capacité du ministère de mesurer l'efficacité des programmes de gestion des terres de la Couronne et d'en fait rapport.

Terres à bois privées (2000)

Le chapitre examine le rôle du gouvernement pour ce qui est d'encourager l'aménagement des terres à bois privées comme source principale de bois des installations de transformation du bois de la province.

Ministère de la Santé et du Mieux-être

Reddition de comptes des hôpitaux psychiatriques et des unités de soins psychiatriques (2003)

Le chapitre cherche à savoir si le ministère a en place des processus redditionnels appropriés pour les activités des hôpitaux psychiatriques et des unités de soins psychiatriques qui sont sous la direction des régies régionales de la santé.

Système de prestation de services aux clients (2002)

Le chapitre examine pourquoi l'élaboration du Système de prestation de services aux clients, approuvé en 1995 pour un total de 4,5 millions de dollars et qui devait être opérationnel au bout de trois ans, coûte beaucoup plus cher et prend beaucoup plus de temps que prévu. Le chapitre examine aussi s'il y a eu non-respect des arrangements contractuels, des directives gouvernementales ou des mesures législatives provinciales en rapport avec les coûts plus élevés et le temps de réalisation plus long.

Plan de médicaments sur ordonnance (2001)

Le chapitre examine le plan gouvernemental qui fournit des prestations pharmaceutiques aux personnes recevant de l'aide au revenu et aux personnes dont les frais de médicaments dépassent leur capacité de payer. L'objectif était de déterminer si les ministères ont en place des mécanismes et des méthodes appropriés pour s'assurer que le programme est offert à chaque personne admissible à des avantages en vertu du plan et que le plan fournit des services uniquement aux personnes qui y sont admissibles.

Qualité de l'eau des puits domestiques (2000)

Un approvisionnement fiable en eau potable est important pour tous. Environ 40 % de la population du Nouveau-Brunswick qui vit dans une petite ville ou une région rurale compte sur un puits domestique comme source d'eau principale. Deux règlements afférents à la *Loi sur l'assainissement de l'eau* contribuent à prévenir les problèmes d'eau potable pour les personnes qui sont alimentées par un puits domestique nouvellement foré ou creusé, à savoir le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*. Le chapitre examine la mesure dans laquelle le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et le ministère de la Santé et du Mieux-être s'assurent de la conformité aux règlements en matière de puits privés.

Salubrité des aliments (1999)

Le chapitre examine le rôle de la province dans l'inspection des 2 870 établissements de services alimentaires. L'objectif de ce projet était de déterminer si les systèmes en place et les pratiques courantes sont suffisants pour assurer la conformité des établissements de services alimentaires aux règlements afférents à la *Loi sur la santé* provinciale.

Hôpital extra-mural (1999)

Le 1er juillet 1996, l'Hôpital extra-mural est devenu le Programme extra-mural et a été intégré aux corporations hospitalières régionales. Pourquoi une telle décision a été prise? Comment le gouvernement prend-il de telles décisions? L'intérêt que nous portons au processus décisionnel du gouvernement nous a incités à examiner la décision relative à la fusion.

Services d'ambulance (1998)

Le chapitre examine les conséquences du remplacement des services bénévoles de l'Ambulance Saint-Jean avec des fournisseurs de services rémunérés.

Ministère de la Sécurité publique

Bureau du prévôt des incendies (2002)

Le chapitre examine si le Bureau du prévôt des incendies s'assure adéquatement de la mise en application des dispositions de la *Loi sur la prévention des incendies*, et s'il a en place des mécanismes et des méthodes appropriés sur le plan des ressources humaines pour s'acquitter de manière suffisante de la prestation des programmes provinciaux de protection et de sécurité-incendie.

Conducteurs à risque élevé (2001)

Le chapitre examine si le ministère a en place un système pour repérer les conducteurs de voitures particulières à risque élevé et prendre des mesures appropriées en conséquence. Il examine aussi une classe particulière de conducteurs à risque élevé, les apprentis conducteurs.

Ministère des Services familiaux et communautaires

Services des foyers de soins (2004)

Le chapitre examine si le ministère a des procédures appropriées pour s'assurer que les foyers de soins titulaires d'un permis respectent les mesures législatives provinciales visant les foyers de soins, et que les mesures législatives provinciales et les directives ministérielles visant les foyers de soins sont régulièrement examinées et modifiées.

Installations de garderie (2003)

Le chapitre examine si le ministère a des directives et des méthodes appropriées pour assurer le respect des mesures législatives et des normes provinciales visant les installations de garderie.

Plan de médicaments sur ordonnance (2001)

Le chapitre examine le plan gouvernemental qui fournit des prestations pharmaceutiques aux personnes recevant de l'aide au revenu et aux personnes dont les frais de médicaments dépassent leur capacité de payer. L'objectif était de déterminer si les ministères ont en place des mécanismes et des méthodes appropriés pour s'assurer que le programme est offert à chaque personne admissible à des avantages en vertu du plan et que le plan fournit des services uniquement aux personnes qui y sont admissibles.

Ministère des Transports

Agence de gestion des véhicules (2002)

Le chapitre examine si l'Agence de gestion des véhicules fournit des services de réparation et d'entretien aux automobiles, aux voitures des hauts fonctionnaires et aux camions légers du gouvernement d'une manière qui minimise les coûts et optimise l'efficience. Le chapitre examine également si l'agence a en place des mécanismes et des méthodes adéquats pour surveiller la consommation de carburant des voitures et des camions légers du gouvernement et en assurer le contrôle.

Services de génie-conseil et matériaux routiers (2000)

Le chapitre examine les procédures que suit le ministère pour obtenir des services de génie-conseil et gérer ses stocks de matériaux routiers. Le chapitre examine également les progrès réalisés par le ministère dans la mise en œuvre de spécifications de produit fini comme garantie de qualité de la construction routière.

Vérifications à l'échelle du gouvernement

L'évaluation des programmes dans les ministères (2004)

Notre objectif pour ce projet était de déterminer l'approche employée par les ministères du gouvernement provincial pour évaluer les programmes.

Administration des contrats (1999)

De plus en plus de services gouvernementaux sont fournis par le secteur privé à la suite de privatisations, de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et d'arrangements d'impartition. Par notre travail de vérification dans ce domaine, nous avons voulu déterminer quels mécanismes sont en place pour vérifier si les contrats sont administrés selon les conditions négociées.

Location à bail de matériel (1999)

Nos objectifs de vérification dans le cadre de ce projet étaient de voir si les décisions de louer sont prises en tenant compte du principe d'économie et si les contrats de location sont comptabilisés correctement dans les livres de la province. Notre analyse et nos conclusions sont fondées sur l'examen de décisions relatives à la location à bail d'ordinateurs personnels, de photocopieuses, de camions-citernes et d'équipement lourd.

Mesure du rendement et rapport sur l'efficacité (1999)

Le gouvernement provincial avait adopté sa première directive sur les rapports annuels il y a dix ans. La directive reconnaît que les rapports des ministères et des organismes sont le principal document de reddition de comptes pour l'Assemblée législative et le public. Le chapitre examine les progrès réalisés au cours des dix dernières années dans le domaine de la mesure du rendement et du rapport sur l'efficacité.

Projet routier entre Fredericton et Moncton (1999)

Le chapitre examine le processus décisionnel qui a mené à la remise d'une demande de propositions à trois soumissionnaires retenus en sélection finale le 27 mars 1997. La demande de propositions montrait clairement que le gouvernement avait l'intention de construire la route au moyen d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Nous avons examiné les objectifs gouvernementaux établis pour le projet et cherché à savoir si d'autres arrangements avaient été envisagés et si la demande de propositions prenait en compte les objectifs gouvernementaux.

Vérifications des organismes de la Couronne

Gouvernance des sociétés de la Couronne (2003)

Le chapitre résume les résultats de nos examens sur la gouvernance des cinq dernières années, examine des méthodes en vigueur ailleurs et formule des recommandations globales sur les mesures que peut prendre le gouvernement provincial en vue d'améliorer la gouvernance des organismes de la Couronne.

Gouvernance des corporations hospitalières (1998)

Pour ce projet, nous avions comme objectif de mieux comprendre les arrangements en matière de gouvernance en ce qui a trait aux corporations hospitalières régionales de la province et d'obtenir l'opinion des membres de conseil sur certaines questions qui influencent le rôle et l'efficacité des conseils des corporations hospitalières.

NB Agriexport Inc. (2000)

Le chapitre fait état des résultats d'un examen spécial des activités et de la reddition de comptes de NB Agriexport Inc., effectué à la demande du Comité des corporations de la Couronne.

Régies régionales de la santé (2000)

Le chapitre résume les observations et les recommandations que le vérificateur général a formulées après avoir aidé le Comité des corporations de la Couronne à tenir ses premières audiences avec les corporations hospitalières régionales.

Société des alcools du Nouveau-Brunswick

Gouvernance (1999)

Notre bureau s'intéresse depuis un certain nombre d'années à la gouvernance et à la reddition de comptes des sociétés de la Couronne. Cette année, nous avons examiné les pratiques entourant la gouvernance et la reddition de comptes à la Société des alcools du Nouveau-Brunswick.

Société de développement régional

Programmes et projets financés par le gouvernement provincial (2004)

Le chapitre examine si la Société de développement régional a adopté des méthodes satisfaisantes pour mesurer l'efficacité des programmes et des projets financés par le gouvernement provincial qu'elle administre et en faire rapport.

Fonds de développement économique (1999)

En 1997-1998, le Fonds de développement économique a dépensé plus de 15 millions de dollars pour des projets tels que la commercialisation du tourisme, le développement de l'agriculture, la sylviculture sur les terres de la Couronne et Film Nouveau-Brunswick. Par notre travail dans ce domaine, nous voulions nous assurer que des mécanismes adéquats sont en place pour l'approbation du financement et la surveillance des projets.